

Betreuungskosten: empirische Studie über die Kostenentwicklung in Betreuungssachen und die Möglichkeiten ihrer Reduzierung; im Auftrag des Niedersächsischen Justizministeriums

Haase, Dieter; Witzel, Andreas; Ackermann, Annelen; Medjedović, Irena

Postprint / Postprint

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Haase, D., Witzel, A., Ackermann, A., & Medjedović, I. (2013). *Betreuungskosten: empirische Studie über die Kostenentwicklung in Betreuungssachen und die Möglichkeiten ihrer Reduzierung; im Auftrag des Niedersächsischen Justizministeriums*. Bremen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47429-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Dieter Haase
Andreas Witzel
Annellen Ackermann
Irena Medjedović

BETREUUNGSKOSTEN

Empirische Studie über die Kostenentwicklung in Betreuungssachen und
die Möglichkeiten ihrer Reduzierung

Im Auftrag des Niedersächsischen Justizministeriums

Bremen, Bad Iburg, den 3.1.2003

DANKSAGUNG

Auf dem Wege, diese Untersuchung zu erstellen, haben uns die Gerichte, Betreuungsbehörden, Betreuungsvereine und freien Berufsbetreuer in vorzüglicher Weise unterstützt; ihnen möchten wir an dieser Stelle danke sagen.

An der Durchführung der Interviews waren Dieter Koonert, Annette Loer, Prof. Dr. Karl-Dieter Pardey, Klaus-Rainer Strunk und Johann Thiele beteiligt, die sich neben ihrer Dezernatstätigkeit zusätzlich für diese Aufgabe zur Verfügung gestellt haben.

Darüber hinaus hat Prof. Dr. Karl-Dieter Pardey neben der kritischen Begleitung der Projektarbeit an den Kapiteln IV.1. und V. mitgewirkt.

GLIEDERUNG

Danksagung.....	2
Gliederung	3
Tabellenverzeichnis	4
I. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	5
II. Zielsetzung der Studie.....	7
III. Anlage der Studie	8
1 Etablierung und Zusammensetzung der Projektgruppe.....	8
2 Methodischer Ansatz	8
3 Datenerhebung	9
3.1 Leitfadenkonstruktion	9
3.2 Stichprobe.....	10
3.3 Durchführung der Erhebung.....	11
4. Datenauswertung.....	12
4.1 Bezirksspezifische Analysen	12
4.2 Verallgemeinerte Analysen	14
IV. Zentrale Ergebnisse der Untersuchung:	15
1 Das Betreuungsgesetz hat einen Einwerbeeffekt erzielt.....	15
2 Die überproportionale Kostensteigerung als Ergebnis einer über die Jahre gewachsenen Ursachenkette.....	16
A. Entstehung des Kostenphänomens.....	17
A1. Entwicklung des gesellschaftlichen Bedarfs	18
A1.1 Betreuungsbedarf von Einrichtungen	18
A1.2 Betreuungsbedarf der „neuen“ Klientel.....	20
A1.3 Kostenfolgen des entstandenen Betreuungsbedarfs	22
A2 Kostenfolgen des bevorzugten Einsatzes professioneller Betreuer	23
B Versuche der Kostenreduktion in der Praxis	28
B1 Ehrenamtliche Betreuer: Möglichkeiten und Hindernisse für ihren Einsatz	29
B1.1 Kostenreduzierender Einsatz von ehrenamtlichen Betreuern	29
B1.2 Familienangehörige als Betreuer: Einsatz gilt nur als eingeschränkt möglich	30
B1.3 Fremde als ehrenamtliche Betreuer: Durchweg nicht genügend vorhanden und viele Hindernisse für ihren Einsatz in der Praxis	32
B2 Vorsorgevollmachten werden für sinnvoll erachtet, mindern die Betreuungs- kosten gegenwärtig noch kaum.....	36
V. Erkenntnisse aus den empirischen Ergebnissen für die Verfahrenspraxis....	38
VI. Möglichkeiten der Kostenreduzierung im eigenen Bereich	41

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1 Auswahl der Bezirke	10
Tabelle 2 Verfahren über unterbringungsähnliche Maßnahmen in Niedersachsen	19
Tabelle 3 Entwicklung der Istausgaben in Betreuungssachen, Betreuungsbestände und durchschnittlichen Kosten pro Verfahren.....	23
Tabelle 4 Entwicklung der Behördenbetreuungen bei Erstbestellungen	24
Tabelle 5 Aufwendungen der Landeskasse in Steigerungsraten bei den Bezirken mit Pauschalierung	28
Tabelle 6 Steigerungsraten der Aufwendungen der Landeskasse in %	29
Tabelle 7 Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen	29
Tabelle 8 Anteil der durch Familienangehörige geführte Betreuungen.....	30
Tabelle 9 Steigerungsraten bei der Neuordnung von Betreuungen.....	37

I. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Der veränderte gesellschaftliche Bedarf an Betreuungen hat nicht nur die Absolutzahlen für Betreuungen erhöht, sondern auch überproportionale Kosten pro Fall verursacht. Während sich die Betreuungsbestände seit 1993 annähernd verdoppelt haben, sind die Ausgaben für Betreuungen seit 1992 deshalb um fast das 80fache angewachsen.

Diese überproportionale Kostensteigerung ist das Ergebnis einer über die Jahre gewachsenen Ursachenkette, an deren Ende überwiegend die Bestellung von professionellen Betreuern steht.

Die besonders schwierige und betreuungsintensive neue Klientel der psychisch Kranken und mehrfachgeschädigten Abhängigen, darunter in ansteigendem Maße junge Menschen, ist das exklusive Einsatzfeld für professionelle Betreuer. Dies ist eine zentrale Ursache für die überproportionale Kostensteigerung.

Die Abrechnung der professionellen Betreuer in Form der generalisierenden Pauschalierung verhindert den Betreuerwechsel und wirkt kostensteigernd in doppelter Hinsicht: Zum einen wirkt die Pauschalierung an sich kostensteigernd, zum anderen ist die Differenz zwischen dem Kostenaufwand für die Phase nach einem theoretisch möglichen Betreuerwechsel zwischen ehrenamtlichen und professionellen Betreuern besonders hoch.

Vorsorgevollmachten werden für sinnvoll erachtet, haben gegenwärtig aber noch wenig zur Kostenreduktion beigetragen.

Inhalt und Grenzen der Einhaltung des Erforderlichkeitsgrundsatzes sind mit dem geltenden Recht nicht beantwortbar, so dass wegen der offenen Grenzen im Betreuungsrecht mit weiteren Steigerungen der Betreuungszahlen und damit einhergehend mit weiteren Ausgabenzuwächsen zu rechnen sein wird.

Als Steuerungsmöglichkeiten zur Kostenreduzierung im eigenen Bereich schlagen wir vor:

- Die Gerichte können einen Großteil der zunächst berufsmäßig geführten Betreuungen bei Demenzerkrankten nach einer Laufzeit von etwa sechs Monaten in ehrenamtliche Betreuungen umwandeln.
- Ein weiteres erhebliches Potential für Betreuerwechsel hin zu Ehrenamtlichen ist vorhanden und sollte ausgeschöpft werden.
- Ehrenamtliche Betreuer können - auch in schwierigen Betreuungen - allgemein und mehrfach einsetzbar sein, wenn eine verbesserte Begleitung und Qualifizierung gewährleistet wird.

- Es sollte eine Weichenstellung hin zu Betreuerstiftungen zur Gewinnung, Begleitung und Qualifizierung ehrenamtlicher Betreuer erfolgen.
- Von den bestehenden Pauschalierungsmodellen sollte Abstand genommen werden.
- Es sollte eine bessere Koordination innerhalb der Gerichte und außerhalb zu den Betreuungsbehörden hergestellt werden.
- Innerhalb der Gerichte sollte kein häufiger Richterwechsel im Betreuungsdezernat vorgenommen werden.
- Verfahrenspflegschaften sollten durch die Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine kostenfrei übernommen werden.
- Vorsorgevollmachten können mittelfristig zu einem kostenreduzierenden Instrument werden.

II. ZIELSETZUNG DER STUDIE

Ausgangspunkt für die nachfolgende Untersuchung ist die geradezu dramatische Kostenexplosion im Bereich der Betreuungen:

Betrugen dafür die Aufwendungen aus der Landeskasse 1992 noch etwa 1 Mio. DM, so stiegen sie am Ende des Jahres 2001 bis auf ca. 80 Mio. DM an. Dabei ist die Ausgabensteigerung nur zum geringen Teil auf die wachsende Zahl der Betreuungen zurückzuführen. Augenfällig ist vielmehr, dass sich die Zahlungen aus der Landeskasse nicht etwa linear entsprechend der Zunahme der Betreuungen entwickelt, sondern überproportional steigend sich seit 1992 annähernd verachtzigfacht haben.

Bislang gibt es keinen fundierten empirischen Nachweis über die Ursachen für dieses Kostenphänomen. Die bestehenden statistischen Daten sind lückenhaft und angesichts der Komplexität des Betreuungsverfahrens auch nur schwer interpretierbar.

Im Mittelpunkt der nachfolgenden Analyse der hohen Absolutzahlen von Betreuungskosten und der auffallend hohen Kostensteigerung in Betreuungssachen steht daher eine mündliche Expertenbefragung der am Betreuungsverfahren beteiligten Akteure. Deren Resultate werden mit der Auswertung neuerer quantitativer Daten aus dem niedersächsischen Justizministerium kombiniert. Ergänzt wird die Studie um Schlussfolgerungen für Einsparungsmöglichkeiten.

III. ANLAGE DER STUDIE

1 Etablierung und Zusammensetzung der Projektgruppe

Mit Beginn der Untersuchung am 15.4.2002 konstituierte sich die Projektgruppe^{1*} aus fünf Amtsrichtern und einem Rechtspfleger in der Folge einer früheren Arbeitsgruppe, die im Jahr 2001 bereits umfangreiches Material zu aktuellen Problembereichen in Bezug auf die Kostenentwicklung in Betreuungssachen zusammengetragen hatte. Für Juni bis Dezember 2002 erging an die Graduate School of Social Sciences (GSSS) der Universität Bremen² der Auftrag einer wissenschaftlichen Begleitung des Projektes, die in einer sozialwissenschaftlichen Untersuchung der Rechtspraxis konkretisiert wurde.

Das Ziel bestand darin, den Umgang von den mit der Praktizierung des Betreuungsrechts befassten Institutionen mit Hilfe von Experteninterviews zu erfassen, und die daraus gewonnenen Erkenntnisse über den außerordentlichen Anstieg der Betreuungskosten mit Schlussfolgerungen aus statistischen Daten aus dem Justizministerium zu verknüpfen.

In der Durchführung der qualitativen Interviews profitierte die Projektgruppe insbesondere von ihrer personellen Zusammensetzung. Deren Fachkompetenz und Erfahrung als langjährige Betreuungsrichter und –rechtspfleger war eine wichtige Voraussetzung für die Sondierung des komplexen Untersuchungsgegenstandes: Experten befragten Experten.

2 Methodischer Ansatz

Die Untersuchung kombiniert eine statistische Analyse landesweiter und regionaler Daten zum Thema Kosten in Betreuungssachen mit einer mündlichen Befragung der mit dem Betreuungsrecht befassten Personengruppe.

Die *quantitative Datenanalyse* beinhaltet die Sichtung und Auswertung der bereits vorliegenden ursprünglichen Arbeitsgruppenberichte, der Literatur und Rechtsprechung zum Thema Kosten in Betreuungssachen, sowie projektrelevante statistische Daten aus dem Ministerium (Geschäftsübersichten^{*3}, Zählblätter^{*4}, Haushaltstitel^{*5}) der Jahre 1992 –2001.

Bei der Arbeit mit dem Datenmaterial stellte sich allerdings heraus, dass die statistischen Angaben zu einigen Gerichtsbezirken fehlerbehaftet waren.

¹ Dieter Haase, RiAG Bad Iburg (Projektleitung), Dieter Koonert, Dipl. Rechtspfl. AG Nordhorn, Annette Loer, RiAG Hannover, Prof. Dr. Karl-Dieter Pardey, Dir. AG Wolfenbüttel, Klaus-Rainer Strunk, RiAG Lüneburg und Johann Thiele, RiAG Northeim.

² Dr. Andreas Witzel, Annalen Ackermann, cand. Dipl.-Psych. und Irena Medjedovic, cand. Dipl.-Psych.

³ Übersicht über den Geschäftsanfall bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Niedersachsen, jährlich veröffentlicht vom niedersächsischen Justizministerium in „Niedersächsische Rechtspflege“.

⁴ Zählblätter für das Verfahren nach dem Betreuungsgesetz, seit 1994 geführt in Abstimmung der Landesjustizminister. Erfasst werden u.a. Verfahren über Erstbestellungen, Aufhebung, Erweiterung, Einschränkung und Verlängerung von Betreuungen, Betreuerwechsel, Maßnahmen nach §1906 IV BGB und Bestellungen von Verfahrenspflegern.

⁵ Ist-Ausgaben in Haushaltsrechnungen Kap. 1104 Tit. 536 19 (ab 2002: 532 19)

Der schwerpunktmäßige Einsatz einer *qualitativen Methode* begründet sich in der Komplexität des untersuchten Gegenstandes: An der Ausgestaltung von Betreuungen ist eine Vielzahl von Personen und Institutionen beteiligt: Einrichtungen wie Altenheime und Krankenhäuser, Behörden (Gericht und Betreuungsstelle), professionelle Betreuer (Berufs- und Vereinsbetreuer) und ehrenamtliche Betreuer. Diese unterschiedlichen Instanzen interpretieren die einschlägigen Rechtsbestimmungen und gestalten die Rechtspraxis interaktiv. Handlungsspielräume werden genutzt, Erfahrungen in veränderte Praxis umgemünzt und auf Veränderungen von Kontextbedingungen und Arbeitsanforderungen wird reagiert. In dieser unübersichtlichen Rechtspraxis werden dann auch die Kosten produziert, deren Steigerungsraten Untersuchungsgegenstand sind. Personen und Institutionen reagieren wiederum auf das erkennbare Resultat hoher Kostensteigerungen und verändern ihre Praxis – bezogen auf die Kostenproblematik mit unterschiedlichem Erfolg. Aus dieser Praxis können Erkenntnisse über kostenreduzierende Alternativen gewonnen werden. Insgesamt wird also deutlich: Die skizzierte Alltagspraxis lässt sich in ihrer letztlich kostenträchtigen Komplexität nur durch Praxisschilderungen und deren Bewertungen von den mit ihr befassten Personen als Experten rekonstruieren und ausleuchten.

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht daher die qualitative Expertenbefragung mithilfe von leitfadengestützten, „problemzentrierten Interviews“ (Witzel, 1982, 1985, 2000)⁶. Es handelt sich um Expertengespräche im doppelten Sinn: Die Untersuchungspersonen als unterschiedliche Funktionen ausübende Experten wurden überwiegend von Experten bezüglich des Betreuungsrechts und -verfahrens befragt, die ihre Sachkenntnis und Erfahrung zu ideenreichen Nachfragen im Interview nutzen konnten.

Durch die Interviews konnten überdies einzelne Trendaussagen (z.B. Zusammensetzung der Klientel in den Bezirken) ermittelt werden, die der Ergänzung fehlender statistischer Daten diene.

3 Datenerhebung

3.1 Leitfadenkonstruktion

Die Grundidee für die Gestaltung des Leitfadens (vgl. Anhang) besteht darin, in einem ersten Themenblock die Praxis der am Betreuungsverfahren Beteiligten konkret und ausführlich zu ermitteln, um den zentralen Aspekt der Entstehung von Kosten differenziert verorten zu können. Das durchgängige Frageraster entlang der Praxisschilderungen bezieht sich auf typische versus untypische Fälle, hinderliche versus förderliche Bedingungen, nützliche versus weniger nützliche Regelungen und auf Fragen nach den Veränderungen in der Zeit. Somit besteht in der Auswertung die Möglichkeit, Kostenaspekte auch unabhängig vom subjektiven Kostenbewusstsein aus der Verfahrenspraxis selbst ableiten zu können. Dies war schon deshalb notwendig, weil die Befragtengruppen unterschiedlich in das Gesamtverfahren und den Verlauf eines Betreuungsfalles eingebunden sind, und sie daher ihre expliziten Urtei-

⁶ Witzel, Andreas (1982): Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen. Frankfurt/New York: Campus; ders. (1985): Das problemzentrierte Interview. In: Jüttemann, G. (Hrsg.): Qualitative Forschung in der Psychologie. Grundfragen, Verfahrensweisen, Anwendungsfelder, Weinheim und Basel. Heidelberg, 227-256. Neugedruckt 1989, Heidelberg: Asanger; ders. (2000). Das problemzentrierte Interview/The problem-centered Interview. In: Forum Qualitative Sozialforschung/Forum Qualitative Social Research [Online Journal], 1 (1). Abrufbar unter/Available at: <http://qualitative-research.net/fqs/fqs.htm>.

le zur Kostenfrage ihren spezifischen (Teil-)Einsichten und Interessen bezogen auf das Gesamtverfahren verdanken.

Der zweite größere Themenblock beinhaltet direkte Fragen über den Anstieg der Betreuungsfälle, die Kosten insgesamt und die Kosten pro Fall. Eine Art Resümee der geschilderten Praxis stellt die Frage nach dem Kern des Betreuungsrechts sowie nach erhaltenswerten und zu verändernden Gesichtspunkten des Verfahrens dar. Damit sollte die Expertenstichprobe explizit nach ihrer Sicht der Kostenproblematik und nach Ideen für mögliche Verfahrensalternativen befragt werden.

3.2 Stichprobe

Von den insgesamt 80 niedersächsischen Amtsgerichten wurden 16 Gerichte ausgewählt. Um die Breite der Untersuchung zu sichern, waren für die Bezirke Braunschweig, Wolfsburg, Goslar, Hannover, Lüneburg, Stade, Dannenberg (Elbe), Lehrte, Bremervörde, Sulingen, Osnabrück, Vechta, Aurich als Kriterien für die Auswahl maßgebend: Anzahl der Richter, Größe des Gerichtsbezirks nach Einwohnern, Betreuungskosten pro Einwohner, Regionale Struktur, Kostenentwicklung von 1997-2001 (überdurchschnittlich, durchschnittlich oder unterdurchschnittlich gestiegen, bzw. relativ konstant). Darüber hinaus wurden Bezirke als Sonderfälle mit nur je einem Interview (Gericht) einbezogen: Jever mit einem besonders hohen Anteil ehrenamtlicher Betreuer, Meppen als Gerichtsbezirk mit den meisten Vorsorgevollmachten und Oldenburg aufgrund der Pauschalierung als Abrechnungsform für Vereins- und freie Berufsbetreuer.

Tabelle 1 Auswahl der Bezirke

Amtsbezirk	Richter	Einwohner	Regionale Struktur	Kostenniveau ⁷	Kostenentwicklung ⁸
Aurich	8	95.000	städtisch-ländlich	durchschnittlich	überdurchschnittlich gestiegen
Braunschweig	35	271.000	städtisch	durchschnittlich	durchschnittlich gestiegen
Bremervörde	3	44.000	ländlich	niedrig	unterdurchschnittlich gestiegen
Dannenberg (Elbe)	5	52.000	ländlich	hoch	durchschnittlich gestiegen
Goslar	10 1/2	90.000	städtisch-ländlich	durchschnittlich	durchschnittlich gestiegen
Hannover	100	655.000	städtisch	durchschnittlich	durchschnittlich gestiegen
Jever	5	56.000	ländlich	niedrig	relativ konstant
Lehrte	6	62.000	städtisch	hoch	überdurchschnittlich gestiegen

⁷ Berechnungsgrundlage waren die Daten aller Amtsgerichte Niedersachsens und zwar der Kosten in 2001 pro Einwohner (Ist-Ausgaben Kap. 1104 Tit. 536 19 und Handbuch der Justiz, Ausgabe 2002); Errechneter Mittelwert liegt bei 5,11 € pro Einwohner mit einer Standardabweichung von 1,92; Durchschnittsbereich liegt bei 3,19 bis 7,03 € pro Einwohner.

⁸ meint die Kostenentwicklung 1997 (bzw. für BS, WOB, Goslar: 1998) bis 2001 (Quelle: Ist-Ausgaben Kap.1104 Tit. 536 19); Berechnungsgrundlage waren die Daten aller Amtsgerichte Niedersachsens; Errechneter Mittelwert liegt bei 1,26 mit einer Standardabweichung von 0,57; Damit läuft der Durchschnittsbereich von 0,69 bis 1,83 – facher Steigerung.

Lüneburg	16 1/2	160.000	städtisch-ländlich	hoch	unterdurchschnittlich gestiegen
Meppen	8	125.000	städtisch-ländlich	niedrig	durchschnittlich gestiegen
Oldenburg	23	197.000	städtisch	hoch	durchschnittlich gestiegen
Osnabrück	38 1/2	309.000	städtisch	durchschnittlich	durchschnittlich gestiegen
Stade	10	103.000	städtisch	niedrig	unterdurchschnittlich gestiegen
Sulingen	3	32.000	ländlich	hoch	unterdurchschnittlich gestiegen
Vechta	12	124.000	städtisch-ländlich	niedrig	unterdurchschnittlich gestiegen
Wolfsburg	13 1/2	145.000	städtisch	niedrig	unterdurchschnittlich gestiegen

3.3 Durchführung der Erhebung

Um das Untersuchungsteam zu schulen und das Instrumentarium zu überprüfen, fand vor Beginn der eigentlichen Erhebung eine Interviewer-Schulung (es nahm die gesamte Arbeitsgruppe teil) in Bremen statt.

Die Interviews begannen landesweit Anfang Juni 2002 zunächst bei den ausgewählten Gerichten (Richter und Rechtspfleger) und wurden dann bei den Betreuungsstellen weitergeführt. In einem weiteren Erhebungsschritt folgten die Befragungen der Berufs- und Vereinsbetreuer. Sämtliche Gespräche wurden durch Tonträger aufgezeichnet.

Bei den Terminabsprachen musste vielfach auf den nahen Urlaubsbeginn wegen der anstehenden Sommerferien Rücksicht genommen werden, so dass die Befragungen bei den Gerichten in Stade, Lüneburg und Dannenberg erst im September 2002 abgeschlossen werden konnten.

Im Vorfeld der Befragungen der Betreuungsbehörden traten bei diesen Institutionen Irritationen auf, die durch die Empfehlung des Landkreistages, die bundesweite BMJ - Studie des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) nicht zu unterstützen, hervorgerufen wurden. Unmittelbare Auswirkung für dieses Projekt hatte die Entscheidung jedoch nicht. Nach Rücksprache wurde von den einzelnen Amtsleitern durchgängig entschieden, dieses Projekt des Justizministeriums (MJ) zu unterstützen und an den Befragungen teilzunehmen, wobei die Form der Vorgehensweise (Leitfaden - Interview statt Fragebogenerhebung) eine zentrale Rolle spielte. Auch bei den übrigen Berufsgruppen war die Teilnahmebereitschaft an den Interviews und ihre Aussagefreudigkeit sehr positiv zu bewerten: Es gab keine einzige Verweigerung, vielmehr bemühten sich die Befragten um ausführliche Auskünfte und Meinungsäußerungen zur anstehenden Problematik.

Die aufgezeichneten Interviews wurden fortlaufend transkribiert. Das geschah arbeitsteilig im MJ sowie bei den AGen Northeim, Hannover und Bad Iburg. Durch technische Fehler, mangelnde Tonqualität und organisatorische Probleme durch die dezentralisierte Bearbeitung der Interviews sind acht Interviews nicht verwendbar (nicht transkribierbar bzw. verloren gegangen oder bislang nicht mehr auffindbar).

Somit standen 59 Interviews für eine Datenanalyse zur Verfügung, davon 13 Interviews mit Richtern, 16 mit Rechtspflegern, 13 mit Personen der Betreuungsbehörde, 11 mit Berufsbetreuern und 6 mit Vereinsbetreuern.

4. Datenauswertung

Die Analyse der Interviewdaten erfolgte in zwei großen Schritten: Zum einen die *Bezirksanalysen* mit ihrem betreuungsbezogen regionalenspezifischem Zusammenspiel von Einrichtungen (Heimen, Krankenhäusern etc.), Betreuungsstellen, Rechtspflegern, Richtern, professionellen (Berufs- und Vereinsbetreuern) und ehrenamtlichen Betreuern (vgl. Anhang); zum anderen bildet dieser Untersuchungsschritt die Grundlage für *verallgemeinerte Analysen* (empirischer Berichtsteil, vgl. Kapitel ...), die auch Zusammenfassungen von thematischen bzw. bezirksspezifischen Besonderheiten enthalten.

4.1 Bezirksspezifische Analysen

Bezirksspezifische Analysen verbinden quantitative und qualitative Daten und bestehen aus drei Untersuchungsteilen: Analyse der quantitativen bezirksspezifischen Daten zusammen mit regionalen Kontextdaten aus Interviewaussagen, der qualitativen bezirksspezifischen Daten und der Zusammenfassung der qualitativen Auswertung zusammen mit den quantitativen Resultaten.

a) Analyse der quantitativen bezirksspezifischen Daten.

Sie richtet sich auf die Entwicklung und Steigerungsraten der

- Aufwendungen der Staatskasse seit 1992
- der Betreuungsbestandszahlen seit in Kraft treten des Betreuungsrechtsänderungsgesetz 1999 (Begründung siehe Bezirksanalysen im Anhang)
- der neu angeordneten Betreuungen sowie deren Aufteilung nach Betreuungsarten
- des Betreuerwechsels.

Anhand der Geschäftsübersichten und der Zählblätter eines jeden Gerichts werden für den Zeitraum von 1999 bis einschließlich 2001 jeweils jährlich die Bestände an Betreuungen und davon gesondert die Neuansetzungen und die Betreuungsarten erfasst und in ihrer Entwicklung ausgewertet. Dabei ist zu beachten, dass aus den Beständen nicht die Anteile der einzelnen Betreuungsarten hervorgehen, da diese insoweit nicht gesondert in den Geschäftsübersichten festgehalten werden. Somit kann nur über die Zählblätter aufgrund der neu angeordneten Betreuungen auf ein Zahlenverhältnis zurückgeschlossen werden, wobei bis einschließlich 1998 dort die freiberuflichen Betreuungen nicht separat verzeichnet, sondern pauschal unter Betreuungen von Einzelpersonen geführt werden. Gesondert erfasst werden neben Einzelpersonen (Ehrenamtliche / Berufsbetreuer, § 1897 I BGB) noch die Vereinsbetreuer, Betreuungsvereine, Behördenbetreuer und die Betreuungsbehörden, so dass infolge der Undifferenziertheit bei den Einzelpersonen nur eine geringe Aussagekraft besteht. Deshalb wird auf den Zeitraum ab 1999 abgestellt, da von diesem Jahr an erstmals die freien Berufsbetreuer extra erfasst werden. Da sich diese Angaben jedoch nur auf die übernommenen und eingerichteten Betreuungen beziehen, sollten daneben auch gesondert die Bestände der zur Verfügung stehenden Berufsbetreuer erfasst und jahresweise beleuchtet werden. Hier könnte ein „Auffüllereffekt“ bereits bei der quantitativen Analyse sichtbar werden, wenn in einem nächsten Schritt anhand der Haushaltstitelaufstellung des MJ für die Zeiträume von 1999-2001 jeweils die

Summe der jährlichen Ausgaben in Betreuungssachen für jedes Gericht dargestellt und in ihrer Entwicklung ausgewertet wird.

Daneben sollten die Kosten-Bezüge auch zu den bereits zuvor dargestellten und ausgewerteten Betreuungsbeständen und zu den jährlich neu angeordneten Betreuungen mit den jeweiligen Betreuungsarten hergestellt werden.

Diese Daten wurden durch *regionale Kontextdaten* aus Angaben in den Interviews ergänzt, die für die Einrichtung und Durchführung der Betreuungen kennzeichnend sind (z.B. Zusammensetzung und Anzahl von Einrichtungen, personelle Ausstattung der betreuungsrelevanten Institutionen, das Verhältnis von mittelloser und vermögender Klientel).

b) Analyse der qualitativen bezirksspezifischen Daten

Mit den Interviewtranskripten wurde eine digitale Datenbank (zur Methode vgl. Kühn/Witzel 2000)⁹ aufgebaut, mit dem Ziel der Systematisierung und Erleichterung des Auswertungsprozesses. Um die umfangreichen Interviewtexte für die Auswertung einfacher zugänglich zu machen, wurde ein Kategoriensystem (vgl. Anhang) entwickelt, das als Kodierschema im Sinne eines „Containers“ oder „Karteikastens“ Textstellen identifiziert, systematisiert und sammelt. Diese Textstellen können dann themen-, merkmals- und personenbezogen abgerufen werden. Um das in diesem Zusammenhang verwendete Datenverwaltungs- und Textanalyseprogramms „QbiQ“, das an der GSSS in Bremen gerade fertiggestellt war, in der Auswertungsphase nutzen zu können, fand für interessierte Mitglieder der Arbeitsgruppe eine Schulung in Bremen statt.

Die in Bremen durchgeführte Kodierung wurde dann Mitte November aus Zeitgründen abgebrochen, sodass sich - auch unter Berücksichtigung der o.g. Ausfälle – die Analyse mithilfe von „QbiQ“ im Wesentlichen auf 11 Bezirke beschränkt. Auf die restlichen Bezirke wurde lediglich punktuell Bezug genommen, um weitere Vergleiche anstellen und stichprobenartig Auswertungsergebnisse zu überprüfen. Dabei konnte teilweise auf eigens angefertigte Fallbeschreibungen zurückgegriffen werden.

Die Kodierung von Interviews wurde mit dem Abfassen von *Fallbeschreibungen* kombiniert. Dieser erste interpretative Arbeitsschritt nutzte also die für eine Kodierung notwendige Interpretationsleistung, um gleichzeitig einen Überblick über die fallbezogenen Interviewaussagen herzustellen. Auf der Basis dieser Fallbeschreibungen und den im Anschluss an die Interviewerhebung angefertigten „*Postskripta*“, d.h. Skizzen, die eine Gesamteinschätzung des Interviewers sowohl von inhaltlicher als auch von methodischer Seite her wiedergeben, wurden *zentrale Themen* herausgearbeitet, die einen ersten analytischen Schritt zur Lösung der Projektfragestellungen darstellten.

Folgende zentrale Themen bildeten das thematische Raster für den qualitativen Untersuchungsteil der Bezirksanalyse, die sich unter Zuhilfenahme des oben erwähnten „QbiQ“- Programms auf die Suche nach der beobachteten, pro Fall überproportionalen Kostensteigerung konzentrierte:

- Kostensteigerungen, die sich aus der Einführung des Betreuungsrechts ergeben haben (Sensibilisierung des Rechtsbewusstseins)

⁹ Kühn, Thomas; Witzel, Andreas (2000): Der Gebrauch einer Datenbank im Auswertungsprozess problemzentrierter Interviews. In: Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research (On-line Journal), 1(3). Abbrufbar über: <http://qualitative-research.net/fqs/fqs.htm>

- Untersuchung des Betreuungsaufwandes für die unterschiedliche und im Zeitverlauf veränderte Zusammensetzung der Klientel
- Aufgabenverlagerungen aus dem sozialen Bereich hin zu rechtlicher Betreuung
- Konsequenzen verschiedener Aufgabenkomplexe mit je spezifischem Betreuungsaufwand für die Abrechnung professioneller Betreuer (hier auch Berücksichtigung des Aspekts der Pauschalierung)
- Weitere Aspekte der Kostensteigerung (z. B. Gutachten, Reibungsverluste zwischen unterschiedlichen Instanzen)
- Einbeziehung von ehrenamtlichen Betreuern (gegenwärtige Praxis und Alternativen)
- Einbeziehung von Vorsorgevollmachten (gegenwärtige Praxis und Alternativen)

Dieser Analyseteil umfasst neben Paraphrasierungen von Interviewinhalten, Systematisierungen und Textinterpretationen ausführlicher Originalzitate aus den Interviews, die auf die konkreten Untersuchungspersonen rückführbar sind. Um die zugesicherte Anonymität der Aussagen zu gewährleisten, haben wir diesen Untersuchungsteil aus den Bezirksanalysen im Anhang des Berichts entfernt.

c) Zusammenfassung der bezirksspezifischen Auswertung

Sie verbindet weitere Schlussfolgerungen aus dem qualitativen Untersuchungsteil mit der Analyse der quantitativen Daten und bietet einen komprimierten Ersatz für den umfangreichen analytischen Teil, der die mit dem Anonymitätsproblem behafteten ausführlichen Belegzitate enthält. Die Zusammenfassung thematisiert die spezifische Betreuungs-Kostenstruktur gesondert für jedes Gericht.

4.2 Verallgemeinerte Analysen

Aus den Daten und Analysen der einzelnen Bezirke konnten nunmehr mithilfe eines kontrastierenden Vergleichs auf der Basis von Bezirken, Personengruppen und Merkmalen (vgl. die o.g. Stichprobenkriterien) verallgemeinerbare Aussagen und thematische bzw. bezirksspezifische Besonderheiten (z.B. auch der Sonderfälle Jever, Meppen und Oldenburg) herausgearbeitet werden. Damit werden die „örtlichen“ Ergebnisse überregional bzw. auf Landesebene zusammengeführt.

IV. ZENTRALE ERGEBNISSE DER UNTERSUCHUNG:

1 Das Betreuungsgesetz hat einen Einwerbeeffekt erzielt

Bei seiner Einführung 1992 ist das Betreuungsrecht^{*10} als Gesetzeswerk begrüßt, das alte - Entrechtung durch Entmündigung, Vormundschaft und Pflegschaft - durch ein modernes Hilferecht abgelöst worden. Die Entwicklung der letzten 10 Jahre hat gezeigt, dass es in dieser Weise gut angenommen worden ist.

Diese Akzeptanz ist möglich geworden, weil vom Gesetzgeber bei der Schaffung des Betreuungsrechtes nicht definiert worden ist, welchen Inhalt der Begriff „Betreuung“ hat. Insbesondere die Diskussion darüber, wie der Aufgabenkreis zu formulieren ist, damit der Betreuer für eine Entmündigung^{*11} oder für eine planvolle Rückführung von Schulden^{*12} zuständig ist, zeigt deshalb beispielhaft, wie weit Betreuung heute genutzt wird und dass der Rahmen des Verständnisses von vor 1992 deutlich gesprengt worden ist^{*13}.

Das seit 1992 geltende Betreuungsrecht ist deshalb mit Wirkung zum 1.1.1999^{*14} teilweise geändert worden. Im Schwerpunkt ging es u.a. um die Bereinigung von Finanzierungslasten (Kosteneinsparungen). In diesem Zusammenhang ist betont worden, dass soziale Arbeit nicht über das Betreuungsrecht vermittelt und bezahlt werden könne, sondern dass Ziel des Betreuungsrechts nur die Schaffung rechtlicher Vertretung, Hilfe zur Wahrnehmung der eigenen Rechte, Hilfe zur Selbstbestimmung, sei.

Es hat sich herausgestellt, dass auch diese Änderungen nicht das bewirkt haben, was der Bundesgesetzgeber sich davon versprach. Das ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass sich auch das geänderte Betreuungsrecht nicht eindeutig für eine rechtliche Betreuung entschieden und sich die erstrebte Trennung von rechtlicher und sozialer Hilfe weiterhin als undurchführbar erwiesen hat. In allen Interviews klingt an, dass es außer in den unproblematischen Kernbereichen niemanden gibt, der meint, eine rechtsmittelsichere Abgrenzung definieren zu können.

Es fehlen Bestimmungen, die verteidigungsfähige Grenzen der Hilfe durch Betreuung regeln. Eine Grenzziehung ist allein aus §1896 BGB nicht möglich. Das ergibt sich schon aus den rechtlichen Vorgaben in § 1901 BGB im Verhältnis zu § 1902 BGB und ist in ähnlicher Weise auch aus den Vertretungseingrenzungen wie bei §§ 1908i i.V.m. §§1795 und 1796 BGB ableitbar. Eine Entscheidung (§§ 1902 oder 1795 BGB) muss immer auch vorbereitet, die Grundlagen müssen geklärt und bedacht werden (nicht nur besprochen gem. § 1901 BGB; für die Vormaßnahmen kommt ggf. eine Entziehung nach §1796 BGB in Betracht).

Damit kommt es vielfach zu Betreuungen, die sich weniger durch Defizite des Betroffenen in seiner unmittelbaren rechtlichen Handlungskompetenz ausweisen, als vielmehr auf Einschränkungen in dessen genereller Befähigung zur individuellen Daseinsvorsorge zurückzuführen sind.

¹⁰ Gesetz zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz – BtG) vom 12.9.1990 (BGBl I S.2002)

¹¹ vgl. BayObLG FamRZ 2002, 348

¹² vgl. BayObLG FamRZ 2001, 1245

¹³ vgl. Bienwald, BtPrax 1/ 2002, S. 3

¹⁴ Betreuungsrechtsänderungsgesetz (BtÄndG) vom 25.6.1998 (BGBl I S. 1580)

Dem entspricht, dass die obergerichtliche Rechtsprechung z.B. betont, es gehöre zum Aufgabenkreis und damit zu den vergütungsfähigen Zeiten, konkrete Vorbereitungen für einen etwaigen Umzug des Betreuten zu treffen. Dazu musste bzw. durfte sich in einem Fall der Betreuer persönlich vor Ort davon überzeugen, dass die zukünftige Unterbringung sachgerecht ist, auch wenn der Unterbringungsort sich in Österreich befindet¹⁵.

Zu dem Aufgabenkreis Aufenthaltsregelung mit Wohnungsangelegenheiten und Vermögenssorge gehört im Kern also mindestens die Vorabklärung durch Studium der Prospekte und Vertragsentwürfe, Gespräche mit dem Betreuten und Fachkräften dazu, was nötig ist, die Besichtigung des Heimes, der Vertragsschluss, das Organisieren der Fahrt des Betreuten, die Wohnungskündigung, Vorbereitung der Auflösung mit Sichtungen vor Ort, Gespräche mit Handwerkern, Überwachung deren Arbeit, Übergabe mit dem Vermieter etc.

Das alles ist aus Sicht des Gesetzes und der Gerichte unproblematisch rechtliche, nicht soziale Hilfe.

Die rechtspolitische Diskussion hat inzwischen darauf reagiert, jedoch eine andere Darstellung und Bewertung der Abgrenzungsproblematik vorgenommen¹⁶. Dort herrscht der Ansatz vor, es handle sich um mit den bisherigen Mitteln steuerbare Fehlentwicklungen, die bei weiterer Konkretisierung von rechtlicher und sozialer Betreuung zu beheben seien. Wie wenig das gelingen kann und wie konturlos einzelne Abgrenzungsversuche der Praxis in dieser Richtung sind, zeigt auch die neuere Rechtsprechung, die versucht mit anderen Begriffen zu helfen. Nicht vergütbar seien z.B. „rein karitative Handlungen“¹⁷. Mit dieser Begründung sind dann die Vergütungszeiten häufiger Besuche von je 80 Min. auf je 60 Min. verkürzt worden. Deutlicher als diese letztlich willkürliche Zeitsetzung für einen Betreuungsaufwand kann die Hilflosigkeit bei dem Versuch von Grenzziehungen kaum werden.

Die Untersuchung bestätigt dieses Problem. Ein Betreuer kann danach schon begrifflich nicht nur ein (ausschließlich) Entscheidender sein. Was er aber mehr ist, ist bisher nicht geregelt, damit allen Zugriffen und Ausweitungen ausgeliefert.

Welche Zugriffe und Ausweitungen das bislang waren und wie sie sich ausgewirkt haben, wird im anschließenden Punkt 2 erläutert.

2 Die überproportionale Kostensteigerung als Ergebnis einer über die Jahre gewachsenen Ursachenkette

In den Interviews ist durchgängig ein Problembewusstsein bezüglich der seit 1992 enorm gewachsenen Betreuungskosten festzustellen. Die Auswertung nutzte die in diesem Zusammenhang große Auskunftsbereitschaft der befragten Experten: Die unterschiedlichen Praxiserfahrungen und Erkenntnisse von Richtern, Rechtspflegern, Mitarbeitern der Betreuungsbehörden, sowie Vereins- und Berufsbetreuern über die Ursachen dieser Entwicklung, auch für die von ihnen prognostizierte weitere Steige-

¹⁵ vgl. BayObLG FamRZ 2002, 638

¹⁶ vgl. Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ zur 73.Konferenz der Justizministerinnen und -minister vom 10.-12.Juni 2002 in Weimar; Dieckmann ZRP 2002, 425 sowie ders. in BtPrax 2002, 135 140 u. 197-204.

¹⁷ vgl. LG Koblenz MDR 2002, 156f

rung der Kosten¹⁸, wurden schrittweise bezirksspezifisch und bezirksübergreifend analysiert, um zuletzt das in diesem Untersuchungsteil mosaikartig zusammengesetzte Bild von der über die Jahre gewachsenen Ursachenkette für die überproportionale Kostensteigerung zu bekommen.

Die Ursachenkette beginnt in Abschnitt A mit der Entstehung des Kostenphänomens und endet in Abschnitt B mit der Einschätzung der gegenwärtig praktizierten Mittel einer Kostenreduktion. Insbesondere der Einsatz von ehrenamtlichen Betreuern sowie der Vorsorgevollmacht hat allerdings gegenwärtig wenig zur Kostenreduktion beigetragen, z.T. scheinen aber auch bei genauerer Analyse kostenvermeidende Möglichkeiten auf.

Die einzelnen Unterpunkte beginnen jeweils mit einer zusammenfassenden Aussage, der dann die konkreten thematischen Ausführungen folgen.

A. Entstehung des Kostenphänomens

Die Ausführungen in diesem Abschnitt lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Seit Einführung des Betreuungsrechts hat sich der gesellschaftliche Bedarf an Betreuung verändert. Die Durchsetzung des Rechts geschieht allmählich durch entsprechende Aufklärungsmaßnahmen, umgekehrt entdeckt man in der Bevölkerung zunehmend den Nutzen des Betreuungsrechts gegenüber den alten Rechtsformen der Entmündigung, Vormundschaft und Pflegschaft. Es erhöhte sich nicht nur die Anzahl der Klientel, sondern es veränderte sich auch ihre Zusammensetzung hin zu einem größeren Anteil an arbeitsaufwändigen Fällen psychisch Kranker, mehrfach-geschädigter Abhängiger und vermehrt jüngerer Menschen. Die auch mit dieser neuen Entwicklung befassten sozialen Einrichtungen und Behörden versuchen aufgrund eigener Sparauflagen und Personalkürzungen, einen Teil ihrer Aufgaben auf Betreuungen zu verlagern. Dabei kommen ihnen die Mängel bei den bislang vergeblichen Bemühungen zugute, im Betreuungsrecht und dessen Praxis rechtliche von sozialen Aufgaben abzugrenzen. Die überproportional steigenden Kosten entstehen dann letztlich dadurch, dass gerade auch für die betreuungsintensive Klientel in der Regel professionelle Betreuer bestellt werden.

Zunächst soll im Folgenden dieser gesellschaftliche Bedarf im Unterpunkt A1 dargestellt werden, um in Unterpunkt A2 zu erläutern, wie die Bestellung von professionel-

¹⁸ Hierzu einleitend und als eine Art Problemaufriss eine umfassende Interviewaussage:

„Die Betreuungen und damit auch die Kosten werden nach meinem Eindruck in den nächsten Jahren gewaltig ansteigen. Die Leute werden immer älter, und da eben auch wegen dieser verschiedenen Probleme der vermögensrechtlichen Dinge vieles zu regeln ist, werden mehr Betreuer erforderlich werden. Im Zuge, dass eben das soziale Umfeld nicht mehr so vorhanden ist oder die Familie nicht vorhanden oder bereit ist, Dinge zu regeln, auch zum Teil nicht akzeptiert wird, von dritten Stellen, zu Recht sicherlich, werden wir weitere Betreuungen bekommen. Da gleichzeitig eben häufig Ärzte keine Bescheinigungen mehr ausstellen wollen, werden weiter Gutachten nötig werden. Dass heißt, der Bereich Betreuungen und damit auch die Kostenlast steigt an. Wir hatten in den letzten Jahren, glaube ich, jeweils 10 bis 16 Prozent Anstieg und das wird so anhalten. Hinzu kommt auch noch, dass wir über hohe Arbeitslose, Ausländer usw., zum Teil Suchtprobleme haben, die Leute auch nicht im Arbeitsprozess integriert werden können, auch da Dinge zu regeln sind, die sie entweder aufgrund ihrer persönlichen Struktur oder ihrer persönlichen Situation nicht regeln können.“

len Betreuern diesen Erforderlichkeiten nachkommt und dadurch sich kostenmäßig niederschlägt.

A1. Entwicklung des gesellschaftlichen Bedarfs

A1.1 Betreuungsbedarf von Einrichtungen

a) Der Betreuungsbedarf von Einrichtungen (Heime und Krankenhäuser) ist stetig angestiegen. Die entsprechenden Kostenfolgen erfahren durch überwiegend vorhandene Langzeitfälle eine weitere Steigerung.

Ein stetiger Anstieg von Anträgen aus Heimen und Krankenhäusern ist zu verzeichnen. Das betrifft hauptsächlich die Klientel der Altersdementen und der schweren Krankenhausfälle wie Schlaganfall-, Komapatienten.

Die Betroffenengruppe der Demenzerkrankungen macht in den untersuchten Bezirken nach den Experteneinschätzungen weit mehr als die Hälfte bis etwa 60% von den Betreuungsfällen insgesamt aus. Diese sind in der Regel Langzeitfälle, was sich auch darin äußert, dass „die Betreuungen dann auch 5 Jahre (laufen)“, die Gerichte also hauptsächlich die längstmöglichen Überprüfungsfristen festlegen, da sich erfahrungsgemäß das Krankheitsbild wenig verändert.

Dabei wird die Einschätzung geäußert, dass die „Alterspyramide nach oben geht. Dass wir mehr Betreuungen kriegen, im Grunde genommen werden wir nichts verändern. Das liegt doch auf der Hand. Es kann gar nicht anders sein. Die Menschen werden älter, aber ja auch nicht gesünder. Im Gegenteil. Und insofern denke ich, ist es im Grunde genommen wirklich so, wenn es so weiter geht, gar nicht aufzuhalten“.

b) Die allmähliche Durchsetzung des Betreuungsrechts im Rechtsbewusstsein der Einrichtungen und in der Folge bei Familienangehörigen führt zum Anstieg der Betreuungsfälle und vermehrtem Aufwand in der Folgeabwicklung (Genehmigungen und Erweiterung der Aufgabenkreise). Folge: eine sowohl absolute als auch relative (d.h. pro Fall) Kostensteigerung.

Die Auswertung der Interviews ergab, dass die Durchsetzung des 1992 eingeführten Betreuungsrechts im Rechtsbewusstsein der Einrichtungen erst allmählich stattgefunden hat, so dass „im Laufe der Jahre (...) sowohl die Ärzte wie die Krankenhäuser als auch die Heime immer mehr sensibilisiert worden (sind) für dieses Thema“ – wofür Aufklärungsarbeit seitens des Gerichtes („Da war ein großer Aufklärungsbedarf“) und der Betreuungsbehörden sowie Behandlung des Themas in der Öffentlichkeit unterstützend gewirkt hat. Aus diesem Grund ist „die Zahl der Betreuungen, die notwendig wird, weil ärztliche Eingriffe bevorstehen, sprunghaft angestiegen“. Der gleiche kontinuierliche und drastische Anstieg lässt sich aus dem Bereich der Heime verzeichnen. Sowohl der Anstieg von Anträgen aus Heimen als auch aus Krankenhäusern findet aktuell immer noch aufgrund weiterhin bestehenden Aufklärungsbedarfs z.T. schubweise statt: Einrichtungen werden von in Medien angeprangerten Fällen aufgeschreckt oder Aufklärungsaktionen des Gerichts zu Fixierungen von Heimbewohnern führen zu „Massenanträgen“.

Aufgrund dieser rechtlichen Sensibilisierung durch Aufklärung, aber auch Kontrollen, entsteht auf der einen Seite aus Notwendigkeiten wie operativen Maßnahmen und unterbringungsähnlichen Maßnahmen (s. Tabelle 2) eine zunehmende Anzahl von

Betreuungen. Auf der anderen Seite sind Erweiterungen bereits eingerichteter Betreuungen erforderlich. Es werden vermehrt Anträge auf Genehmigungen zu Maßnahmen gestellt und „weil was geändert werden muss, also Aufgabenkreise erweitert werden müssen“ (z.B. Postangelegenheiten, oder häufig auch umfassende Betreuungen), denn „bei der Überprüfung stellt sich dann eben halt häufig heraus, dass über den Aufgabenkreis unterbringungsähnliche Maßnahmen hinaus weiterer Betreuungsbedarf besteht.“ Damit wird deutlich, dass mit dem Anstieg der Fallzahlen aus den Einrichtungen auch ein höherer Aufwand pro Betreuung einhergeht.

Bezüglich des beobachteten enormen Anstiegs der genehmigungspflichtigen Maßnahmen ist auf Seiten der Krankenhäuser vorrangig der Bereich der PEG-Sonde hervorzuheben („was zum Beispiel ganz gewaltig bei uns gestiegen ist, dass die Krankenhäuser einen Antrag auf Betreuung stellen, wenn sie eine PEG-Sonde legen“) während in den Heimen die unterbringungsähnlichen Maßnahmen die entscheidende Rolle spielen: „Bettgurt, Bauchgurt, Bettgitter und ähnliches. Das nimmt zu“.

Tabelle 2 veranschaulicht den geschilderten Anstieg der unterbringungsähnlichen Maßnahmen. In diesem Bereich ist es seit 1992 zu einer Versechsfachung der Verfahren gekommen.

Tabelle 2 Verfahren über unterbringungsähnliche Maßnahmen in Niedersachsen

1992	1.290
1993	2.057
1994	2.928
1995	3.712
1996	3.907
1997	4.211
1998	4.742
1999	5.599
2000	6.321
2001	7.766

Familienangehörige beantragen Betreuungen, nachdem die in früheren Zeiten von ihnen ganz unproblematisch praktizierte Betreuung ohne rechtliche Absicherung zunehmend verunmöglicht wird. Es ist deutlich geworden, „dass die Gesellschaft das früher noch mehr mitgetragen hat, dass vielleicht Angehörige oder Freunde da noch mehr abgefangen haben, verschiedenes. Denn, wo kein Kläger, kein Richter“.

Jetzt werden Familienangehörige gerade von Einrichtungen oder bei Institutionen wie Behörden und Banken auf die Grenzen ihres Betreuungshandelns gestoßen: „In letzter Zeit ist also die Sensibilität viel größer geworden. Viele Behörden lehnen es ab, Anträge anzunehmen, wenn die nicht von der Person selbst unterschrieben worden sind. Auch in den Krankenhäusern und in den Altenheimen (...) sind auch viele, die jetzt sagen, also eine Zustimmungserklärung zu einer Operation von einem Familienangehörigen, das akzeptieren wir nicht mehr. Und da kommen dann natürlich die Anregungen von den Ämtern, von den Krankenhäusern, dass eine Betreuung eingerichtet wird“.

Darüber hinaus wächst die Akzeptanz der Betreuung in der Bevölkerung, weil sie nicht mehr mit dem Makel der Entmündigung behaftet ist.

c) Aufgrund der Aufgabenverlagerung aus den Einrichtungen auf die Betreuungen werden diese Fälle zunehmend arbeitsumfangreicher. Folge: eine bezogen auf den Fall überproportionale Kostensteigerung.

Quer durch die einzelnen Bezirke wird eine Aufgabenverlagerung seitens der Einrichtungen als zunehmenden Trend beobachtet. Wegen eigener gekürzter Mittel (Pflegeversicherung, Personalmangel, Einsatz von kostengünstigeren, unqualifizierten Kräften) schränken die Einrichtungen vermehrt ihre Tätigkeiten ein und versuchen Aufgaben, die sie zuvor selbst wahrgenommen haben, auf den Betreuer abzuwälzen: „Die begleitenden Bereiche der Arztbesuche, des Einkaufes von Bekleidung, sind jetzt ja weggefallen. (...) und ich merke also sehr häufig, dass die Heimeinrichtungen (einen) Betreuer haben wollen, der teilweise diese Sachen mit aufgegürtelt bekommt, obwohl er das als rechtlicher Betreuer nicht unbedingt machen muss“. Auch zur Erledigung von Aufgaben wie Taschengeldverwaltung und Spaziergängen wenden sich Einrichtungen vermehrt an den Betreuer.

Die Betreuer übernehmen diese Aufgaben in der Regel, so dass die Betreuungen selbst umfangreicher und damit kostenintensiver werden.

Hier spielen zum einen das berufliche Selbstverständnis des Betreuers und zum anderen die rechtliche Beurteilung der Funktion der Betreuung durch das Gericht und die Betreuungsbehörde eine Rolle: Es besteht eine prinzipielle Schwierigkeit in der Trennung der rechtlichen Betreuung – im Sinne einer rechtlichen Vertretung – von der sozialen (vgl. IV. 1). So sieht der typische professionelle Betreuer – der Sozialarbeiter – gemäß seines Berufsethos „den gesamten Menschen in einer bestimmten Situation“ und nimmt infolgedessen die sich jeweils praktisch ergebenden Erfordernisse einer individuellen Daseinsfürsorge als Aufgaben wahr, d.h. dann auch solche wie z.B. die Begleitung zum Arzt, wenn sich ansonsten niemand für derart soziale Bedürfnisse des Betroffenen findet. Es ist keine Seltenheit, dass „diejenigen, die Betreuer sind, oder Betreuung durchführen, (...) ja auch tatsächlich nicht nur eine rechtliche Betreuung (machen), dass sie nur tatsächliche Rechtshandlungen durchführen, sondern dass sie auch irgendwie persönlich menschlich betreuen“.

Auch die Tatsache, dass Betreuer sich sogar gerichtlich gegen Beschneidungen ihrer Vorstellungen einer gegenüber ihrer Klientel verantwortungsvollen Berufsausübung wehren, verdeutlicht, dass die Grenzen zwischen rechtlicher und sozialer Betreuung nicht eindeutig sind.

Richter und Betreuungsbehörden, die von den Aufgabenverlagerungen aus den Einrichtungen wissen („die persönliche Betreuung (ist) sehr schlecht zu trennen von der rechtlichen Betreuung“), reagieren z.T. auch mit Verständnis auf diese ambivalente Rechtssituation: „Viele Berufsbetreuer (...) können dies teilweise nicht (diese Trennung vornehmen, d. Verf.); auf der anderen Seite verlangt der Gesetzgeber die persönliche Betreuung. Reduziert es einer auf die tatsächliche rechtliche Betreuung, reagiert die Umwelt teilweise mit Unverständnis“.

A1.2 Betreuungsbedarf der „neuen“ Klientel

a) Die neu erschlossenen Großgruppen psychisch Kranker und Suchtkranker, darunter im ansteigenden Maße junge Menschen, verursachen eine Kostensteigerung. Sie sind Produkt eines negativen sozialen Trends: Die Hilfebedürftigkeit in der Bevölkerung wächst parallel zu einem Abbau der sozialen Hilfen.

Die Aufgabenverlagerung aus den Einrichtungen auf die Betreuungen erstrecken sich zunehmend auf das soziale Netz insgesamt.

In den Aussagen der Befragten wird deutlich, dass sich in den Jahren seit Einführung des Betreuungsrechts eine Veränderung hinsichtlich der Zusammensetzung der Klientel eingestellt hat. Neben der Großgruppe der Demenzerkrankungen gibt es inzwischen „einen relativ hohen Anteil der Alkoholerkrankung (...) und (einen) großen Anteil von psychischen Erkrankungen (...), die also auch in erheblichem Maße zugenommen haben“. Diese neu erschlossene Klientel hat in den Betreuungszahlen ein kontinuierlich hohes Wachstum erfahren, „wobei insbesondere auch der Anteil der jungen Betroffenen (allgemein) ständig ansteigt“. Die Prognose verweist auf ein weiteres Ansteigen: „ich denke dass wir immer mehr hilfsbedürftige Menschen haben, und dass da die Betreuung das Instrument erst mal ist, um diesen Menschen zu helfen „.

Die Ursache für die Entstehung dieser neuen Gruppe von Klientel wird in der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung („fangen wir bei Globalisierung an oder was es denn auch immer ist“. „Wir haben ja jetzt auch die Diskussion auf Arbeitslosenebene, Harzkommission und und und“) gesehen, der gerade auch junge Menschen nicht mehr gewachsen sind, „einfach nicht mehr Schritt halten können mit der ganzen Entwicklung“. „Ich denke, dass wir immer mehr hilfsbedürftige Menschen haben“.

Fatal wirkt sich die gleichzeitig zur erhöhten Anzahl an Kranken und sozial Benachteiligten/Bedürftigen entstandenen Lücken im sozialen Netz, insbesondere Einsparungen bei den Sozialen Diensten, aus: „Es werden immer mehr Sozialleistungen usw. abgebaut“ und es sind die Sozialen Dienste dank mangelnder Kapazitäten „personal- oder zeitmäßig nicht in der Lage (...), das (die vermehrt Hilfebedürftigen, d. Verf.) zu erfassen“. In der Folge „fallen eigentlich immer mehr durch das Netz“. Dabei wird diese Aufgabenübertragung auf Betreuungen auch positiv gesehen: „Betreuung ist teilweise für mich auch Prävention. Ich denk', damit können wir eine ganze Menge auch auffangen. Eben auch gesellschaftliche Probleme“.

Die Kostensteigerung der Betreuung verursacht also „der Ruf nach einem Betreuer, wenn auch Sozialarbeit angesagt wäre oder überhaupt irgendwas Soziales zu regeln war“. So entstehen etwa die Betreuungen, die zur Weiterbegleitung Volljähriger, die aus der Zuständigkeit des Jugendamtes herausgefallen sind, oder aufgrund des Rückzugs des Sozial-Psychiatrischen-Dienstes für psychisch Kranke eingerichtet wurden.

Die bereits in Unterpunkt A1.1 angesprochene Aufgabenverlagerung aus den Einrichtungen auf Betreuungen wird erweitert auf Lücken im sozialen Netz insgesamt. Es handelt sich somit um einen institutionellen Verschiebeparkplatz, in dem an einer Stelle Kosten eingespart werden, um sie an anderer Stelle möglicherweise sogar vermehrt wieder auszugeben.

b) Die neu erschlossenen Großgruppen verursachen nicht nur absolut, sondern auch relativ pro Fall erhöhte Kosten, weil es sich bei ihnen um äußerst betreuungsintensive Fälle handelt.

Im Unterschied zu den Demenzerkrankungen, die in der Regel nach einer arbeitsaufwändigen Kriseninterventionsphase („crash-Phase“) von bis zu sechs Monaten „vor sich hinplätschern“, gilt die Klientel der psychisch Kranken und Suchtkranken als *die* arbeits- und kostenintensive, die schwierige und unkalkulierbare Klientel. Der Arbeitsaufwand weist einen wellenförmigen Verlauf auf, d.h. die Erkrankungen machen

immer wieder intensive Betreuungsphasen erforderlich. Dies macht sich in entsprechenden Abrechnungen bemerkbar, wie man der Aussage eines Vereinsbetreuers entnehmen kann, der „(...) ‘ne Betreuung (führt), da habe ich (...) im letzten Jahr 300, 400 Mark abgerechnet, und dies Jahr ist im ersten halben Jahr schon, was weiß ich, das Dreifache angefallen“. Darüber hinaus gebe es auch besondere Problemfälle, d.h. „Spezialisten“, die den Betreuer durchaus ständig in Atem halten“.

Eine Steigerung des zeitlichen und arbeitsmäßig größeren Aufwandes rührt vom wachsenden Anteil junger Menschen an dieser neuen Klientel. Aufgrund ihrer altersgemäßen Agilität/Aktivität und des Umstands, dass die meisten „nicht irgendwo stationär sind oder irgendwo in einem geordneten Heim oder was auch immer leben oder zu Hause leben, bei den Eltern, (...) also eigenverantwortlich leben“, stehen mehr regelmäßig zu regelnde Aufgaben für den Betreuer an.

Der „große Kostenfaktor psychisch Kranker oder Alkoholabhängiger“ wird von den Befragten idealtypisch in dem Satz festgehalten: „Zeitintensiv bleibt kostenintensiv“.

Bei diesen Erkrankungen kommt das Problem der Trennung der rechtlichen Betreuung von der sozialen in besonderem Maße zum Ausdruck. Die Betreuung kommt nicht ohne große soziale Nähe aus; sie erweist sich daher in diesen Fällen eher als „eine ganz enge Betreuung (...). Auch so ein Grenzbereich hin fast schon zur Sozialarbeit“.. „Das sind (...) vom Grundsatz her keine rechtlichen Betreuer, sondern der Betreuer (...) hilft dem ja quasi direkt“.

Besonders bei Alkoholkranken erscheint der Versuch einer Beschränkung auf eine (rein) rechtliche Betreuung eher sinnlos, da der typische Alkoholkranke wegen der Uneinsichtigkeit in seine Krankheit (und in die Betreuung) dem Betreuer die volle Verantwortung für seinen unkalkulierbar wechselnden physischen und psychischen Zustand aufbürdet; etwa, wenn er sich auf den Betreuer „verlässt (...), wenn’s ihm richtig schlecht geht, da wird meine Betreuerin schon kommen, die wird mich finden und einweisen. Ich brauch’ da selber gar nicht mehr drauf zu achten“. Eigentlich sieht sich der Betreuer unter dem moralischen Druck einer Dauerbeobachtung des Klienten, d.h. „zu gucken, Mensch, krampft der möglicherweise, in welcher Ecke liegt er gerade und müsste er vielleicht auch eingewiesen werden“.

c) Die relativ pro Fall erhöhten Kosten erfahren bei den neu erschlossenen Großgruppen eine weitere Steigerung dadurch, dass es sich bei ihnen in der Regel um Langzeitfälle handelt.

Auch bei dieser Klientel ist eine Aufhebung der einmal eingerichteten Betreuung auf kurze Sicht nicht zu erwarten, was sich daran erkennen lässt, dass Gerichte „in der Regel auch bei Fünf-Jahres-Überprüfungsfristen gelandet (sind), weil sich nach zwei Jahren keine Veränderung eingestellt hat und das Verfahren dann eigentlich nur zusätzlich alle Beteiligten belastet hat“.

Die Langzeitigkeit der Betreuung begründet sich in der geringen Heilungsquote der Klientel. So sei bei vielen Alkoholikern „auch Hopfen und Malz verloren, weil die Krankheitseinsichtigkeit und auch der Wille das zu ändern nicht mehr da ist. (...) Ändern an der Situation kann man in den meisten oder in vielen Fällen nichts“.

A1.3 Kostenfolgen des entstandenen Betreuungsbedarfs

Aus der folgenden Tabelle ist zu schließen:

Zum einen ist aus der Gegenüberstellung der Betreuungsbestände und Ausgaben zu entnehmen, dass sich die Betreuungsbestände von 1993 bis 2001 annähernd verdoppelt haben und dabei die Ausgaben für Betreuungen gleichzeitig auf das Achtzigfache angewachsen sind.

Zum anderen sind die Kosten pro Betreuungsverfahren im gleichen Zeitraum um mehr als das achtfache gestiegen.

Damit spiegeln die Zahlen die analytischen Resultate des Unterpunktes A1 wider: Der hier beschriebene gesellschaftliche Bedarf an Betreuungen hat nicht nur die Absolutkosten für Betreuungen erhöht, sondern auch überproportionale Kosten pro Fall verursacht.

Tabelle 3 Entwicklung der Istausgaben in Betreuungssachen, Betreuungsbestände und durchschnittlichen Kosten pro Verfahren

Jahr	Istausgaben in Betreuungssachen*	Betreuungsbestände	durchschnittliche Kosten pro Verfahren**
	in Mio. DM		DM/Fall
1992	1,02		
1993	4,96	55.696	89,05
1994	10,47	60.235	173,82
1995	19,49	64.903	300,29
1996	28,6	70.411	406,19
1997	37,94	76.624	495,15
1998	46,48	83.912	553,91
1999	56,35	92.823	607,07
2000	67,46	102.747	656,56
2001	79,73	108.036	737,99

* Die Ist-Ausgaben (Kapitel 1104 Titel 536 19) betreffen alle Entschädigungen für Betreuungen, Vormundschaften und Pflegschaften, die wegen Mittellosigkeit aus der Landeskasse gezahlt wurden, außer Ausgaben für Begutachtungen und Reisekosten des Gerichts.

** Die Gesamtzahl der Verfahren umfaßt auch die Fälle von vermögenden Betroffenen. Sie wird den Landesausgaben (vgl. Fußnote *1) als rein rechnerische Größe gegenübergestellt.

A2 Kostenfolgen des bevorzugten Einsatzes professioneller Betreuer

Der gesellschaftliche Bedarf an Betreuung – dies zeigt Unterpunkt A1 – ist mit der Durchsetzung des Betreuungsrechts im gesellschaftlichen Bewusstsein und der zahlenmäßigen Ausdehnung der Klientel - insbesondere der neuen im klinisch-psychologischen Bereich - seit Einführung des Betreuungsrechts enorm gestiegen. Eine weitere Ursache für die Steigerung der Betreuungszahlen liegt in der Aufgabenverlagerung aus den Einrichtungen (Krankenhäuser, Heime) und sozialen Institutionen der Kommunen (z.B. Sozial-Psychiatrischer Dienst) auf die Betreuungen. Diese Aufgabenverlagerung kann nur funktionieren, weil die Abgrenzungsversuche zwischen rechtlicher und sozialer Betreuung in der Praxis gescheitert sind, und der Betreuer allen Zugriffen und Aufgabenerweiterungen ausgesetzt ist (vgl. dazu ausführlich Unterpunkt IV. 1). Nur so lässt sich erklären, dass das Betreuungsrecht zum Eingangstor für Sozialfälle geworden ist. Im Bewusstsein von Praktikern scheint die Kompensation von Mängeln im sozialen Netz durch die Institution der Betreuungen wie selbstverständlich zu erfolgen: „dann greift man natürlich (sic! , d. Verf.) schon auch auf Betreuungen zurück“.

Dieser Unterpunkt zeichnet den Weg nach, wie dieser Bedarf nach Betreuungen in der Praxis umgesetzt wird in das überwiegende Einrichten von besonders kostenrelevanten Betreuungen, mit denen ein seit der Einführung des Betreuungsrechts ganz neuer Beruf - der des Berufsbetreuers - befasst ist.

a) Immer mehr Betreuungen werden von professionellen Betreuern übernommen. Es entstehen daher im Vergleich zu Behördenbetreuungen und ehrenamtlichen Betreuungen erheblich mehr Kosten.

In der Regel und vermehrt wird in der Bestellung von Betreuern auf professionelle Betreuer (freie Berufsbetreuer und Vereinsbetreuer) zurückgegriffen, von denen die freien Berufsbetreuer ihre Einkünfte überwiegend mit der Ausübung von Betreuungen bestreiten.

Den Anstieg der übernommenen Fälle der professionellen Betreuer kann man am besten an den Daten der Zählblätter dokumentieren: 4. 640 (1999), 5.849 (2000), 6.248 (2001). Daraus wird deutlich, dass innerhalb von drei Jahren (1999 - 2001) ein Anstieg professioneller Betreuungen bei Erstbestellungen von 34,7% eingetreten ist.

Die kostengünstigen Behördenbetreuungen sind hingegen zahlenmäßig stark zurückgegangen.

Wurden 1992 zu Beginn der Betreuungsrechtes landesweit noch 1006 Betreuungen auf die Behörden übertragen, so ging die Anzahl dieser Verfahren bis zum Jahre 2001 kontinuierlich auf nur noch 315 zurück (s. Tabelle 4). Das entspricht einem Rückgang von annähernd 70%. Nach Einschätzung der Befragten gehört der Kreis der Betroffenen in der Regel zu den mittellosen Personen. Da die Aufwendungen in diesen Fällen von den kommunalen Haushalten zu tragen sind, vgl. § 1908h BGB, ist das Interesse der Behörden ersichtlich, vornehmlich aus finanziellen Erwägungen neben bestehender Personalknappheit die Anzahl der Behördenbetreuungen zu reduzieren.

Tabelle 4 Entwicklung der Behördenbetreuungen bei Erstbestellungen

Jahr	Anzahl
1992	1006
1993	1166
1994	1068
1995	878
1996	628
1997	550
1998	574
1999	325
2000	332
2001	315

Von den Betreuungsbehörden wurden außerdem gerade längerfristige und aufwendige Alt-Verfahren den professionellen Betreuern übertragen. Die in Unterpunkt 1 beschriebene Bedarfssteigerung an Betreuungen (bei gleichzeitig leicht gesunkener Anzahl von professionellen Betreuern) schlägt sich in Kostensteigerungen nieder, weil die professionellen Betreuer im Vergleich zu den Betreuungsbehörden und zur

Aufwandspauschale ehrenamtlicher Betreuer höhere Kosten - dem entstehenden höheren Arbeitsaufwand entsprechend - in Rechnung stellen können. Im Vergleich zu ehrenamtlichen Betreuern sind damit bei den professionellen Betreuern auch die Kosten pro Fall höher: „Ehrenamtlich heißt 312 Euro im Jahr und der Profi heißt 312 Euro sozusagen im Monat oder noch mehr (...)“. Würden für die neu anfallenden Betreuungen ausschließlich ehrenamtliche Betreuer eingesetzt, käme es lediglich zu einem zum Anstieg der Fälle proportional wachsenden Kostenanstieg.

b) Die besonders schwierige und betreuungsintensive Klientel psychisch Kranker und Suchtkranker, darunter im ansteigenden Maße junge Menschen, gilt als exklusives Einsatzfeld für professionelle Betreuer. Damit steigen die Betreuungskosten überproportional.

Die Klientel der jungen psychisch Kranken und der Suchtkranken gilt als „ein Personenkreis, der von vorneherein für den Berufsbetreuer nur geeignet ist“, aufgrund seiner Unberechenbarkeit und „dann sind es natürlich meistens Betreuungen, wo auch wirklich Arbeitsaufwand besteht“. Ehrenamtlichen Betreuern seien solche Fälle nicht zumutbar, ein „Alkoholiker (...) wird wieder rückfällig, dann gibt es Ärger im Haus oder es gibt da Pöbeleien und anderes. Das sind so Sachen, wo ich sage, den würde ich nie ehrenamtlich übernehmen“. Betreuungsfälle aus dieser „neuen“ Klientel werden angesehen als „(...) in der Regel Betreuungen, die auch beim Berufsbetreuer bleiben müssen“, d.h. ein Betreuerwechsel hin zu einem ehrenamtlichen Betreuer wird von vorneherein ausgeschlossen.

Damit wirkt sich der enorme Anstieg der Klientel verbunden mit dem langfristig hohen und von den professionellen Betreuern entsprechend in Rechnung gestellten Arbeitsaufwand dieser Klientel kostenwirksam aus.

Ein zweiter Effekt der gestiegenen Betreuungsintensität besteht darin, dass professionelle Betreuer weniger Fälle übernehmen können, weil der Betreuungsaufwand gestiegen ist. Mit anwachsender Zahl professioneller Betreuer werden die Fälle also auf mehr Köpfe verteilt, wie auch ein Vereinsbetreuer schlussfolgert: „Auffällig ist wohl nur, dass die Schwere der Erkrankungen und der Komplex, also der damit zusammenhängt, dass das enorm zugenommen hat, also dass die Betreuungen insgesamt sehr viel schwieriger geworden sind, aufwendiger, anspruchsvoller, also das muss wirklich eine ganz entscheidende Veränderung gewesen sein, die wir jetzt hier haben... Die Betreuungen werden anspruchsvoller, man muss ganz andere Maßstäbe setzen, und wir sind dabei und haben jetzt auch gerade jemanden eingestellt, also müssen wir uns ausweiten.“

Dieser neue Sachverhalt spiegelt sich auch im vorhandenen Zahlenmaterial wider. Auf der einen Seite ist - wie oben bereits angeführt - ein Anstieg professioneller Betreuungen bei Erstbestellungen von 34,7% eingetreten, auf der anderen Seite ist allerdings landesweit ein leicht sinkender Anteil der professionellen Betreuungen am Gesamtspektrum erkennbar.

Die Analyse der beiden Bezirke Goslar und Jever – in denen eine alternative Betreuungspraxis ausgeübt wird - zeigt, dass unter bestimmten Bedingungen ehrenamtliche Betreuer doch als kostensparende Alternative für schwierige Fälle eingesetzt werden können (siehe hierzu die Ausführungen unter Abschnitt B).

c) Mit der Folge von überproportional pro Fall steigenden Kosten bleibt auch die Langzeitbetreuung der weniger betreuungsintensiven traditionellen Klientel bevorzugtes Einsatzfeld professionellen Betreuern.

Gerade bezogen auf die Klientel der dementen Altenheimbewohner ist die Möglichkeit bekannt, dass nach einer „crash-Phase“ von etwa einem halben Jahr, in der ein erhöhter Betreuungsaufwand notwendig ist, der Einsatz von ehrenamtlichen Betreuern möglich wäre: „ein halbes bis dreiviertel Jahr ist sehr viel zu tun, dann läuft es aber so, dass man theoretisch auch sagen könnte, das könnte jetzt auch ein Ehrenamtlicher machen“. Es liegt häufig nicht im Interesse von professionellen Betreuern, diese kostenträchtige Praxis zu ändern, in der Regel keine Fälle an ehrenamtliche Betreuer abzugeben. Daher verursachen die professionellen Betreuer überproportional erhöhte Kosten pro Fall.

Welche Gründe es dafür gibt, dass von Seiten des Gerichts und der Betreuungsstelle kein Betreuungswechsel und überhaupt ein verstärkter Einsatz von ehrenamtlichen Betreuern durchgesetzt wird, behandelt Abschnitt B.

d) Die Aufgabenverlagerung aus den Einrichtungen und sozialen Institutionen der Kommunen auf die Betreuungen schlägt sich in der Abrechnungspraxis nieder.

Wie im Abschnitt A dargestellt, führen Einsparungen in Einrichtungen und entstehende Lücken im sozialen Netz zu einem institutionellen Verschiebeparkplatz, der die Aufgaben professioneller Betreuer erweitert. Diese umfangreicheren und damit kostenintensiveren Aufgabenkreise werden von den Betreuern in Rechnung gestellt, deren Berechtigung und Richtigkeit das Gericht überprüft.

Aufgrund der im Recht selbst angelegten Probleme der Trennung rechtlicher von sozialer Betreuung praktizieren Betreuer und Rechtspfleger in der Rechnungsprüfung eine Art Abgleich der entsprechenden Bewertung von Aufgabenkreisen, die über unproblematische Kernbereiche der Betreuung hinausgehen, allerdings mit der letztendlichen Definitionsmacht des Rechtspflegers.

Berufs- und Vereinsbetreuer, die unter dem Druck der Nähe zum ganzheitlich betrachteten Fall und gemäß ihres Berufsethos soziale Aufgaben übernehmen, wollen ihre vollbrachte Arbeit selbstverständlich entlohnt sehen. Teilweise stößt diese berechtigte Intention auf Verständnis bei den Rechtspflegern, teilweise aber auch auf Kritik, die dann in deren Bewusstsein zur starken Betonung des Gesichtspunktes der Kontrollnotwendigkeit der Abrechnungen führt.

In einigen Bezirken werden aufgrund des Versuchs einer Trennung von „tatsächlicher“ und rechtlicher Betreuung Konflikte zwischen Gericht und Betreuern sichtbar. Gerichte versuchen dabei durch rigorose Streichungen bei der Vergütung professioneller Betreuer ihre Vorstellungen darüber durchzusetzen, welche Betreuungsleistungen abrechenbar sind, weil „Diplompädagogen (...) ihren erlernten Beruf mit dem Betreuerberuf verwechselt haben“. Beim Abrechnen der Vergütung kulminiert der Widerspruch zwischen der vom Gericht verlangten rechtlichen Distanz und der sozialen Nähe zur Klientel, die der Betreuer in seiner beruflichen Praxis herstellen muss.

Wie immer auch Betreuer mit dem z.T. schon antizipierten Problem der Berechtigung von Tätigkeitsmerkmalen umgehen, unter denen sie ihre Arbeit abrechnen - mit dem einerseits vorhandenen Mangel an Kontrollmöglichkeiten aufgrund der rechtlichen Definitionsprobleme (ausgedrückt als "Scheinprüfbarkeit") wird andererseits die Defi-

nitionsmacht des Gerichts unterschätzt. Vor allem aber lenkt der Vorwurf einer prinzipiellen Abrechnungsunehrlichkeit von den Ursachen des Abrechnungsproblems ab. Ebenso geht angesichts des nicht konfliktfreien Verhältnisses zwischen Betreuern und Gericht die Einschätzung ins Leere, der Betreuungsmarkt habe eine Eigendynamik entwickelt, die - resistent gegenüber Gegenstrategien - dazu führe, dass professionelle Betreuer nahezu schrankenlos ihr materielles Interesse durchsetzen können und durch diese Beliebigkeit den Kosteneinspareffekt, der mit dem vermehrten Einsatz von ehrenamtlichen Betreuern möglich ist, durch anderweitig abrechnungsfähige Aufgaben zunichte machen würden.

e) Die Kostenabrechnung der professionellen Betreuer in Form der generalisierenden Pauschalierung verhindert den Betreuerwechsel nach einer betreuungsintensiven Anfangsphase und wirkt kostensteigernd in doppelter Hinsicht: Zum einen wirkt die Pauschalierung an sich kostensteigernd, zum anderen ist die Differenz zwischen dem Kostenaufwand für die Phase nach einem theoretisch möglichen Betreuerwechsel zwischen ehrenamtlichen und professionellen Betreuern besonders hoch.

Den Ausgangspunkt für die Einführung der Pauschalierungsmodelle in einigen Bezirken stellt die Prüfung der so genannten Einzelfallabrechnung (oder „Spitzabrechnung“) durch den Rechtspfleger dar, der sie angesichts der Kontrollprobleme als mühselige und sehr zeitaufwändige Arbeit einschätzt: „Wenn ich natürlich mehr Zeit hätte und ich hätte nur diese Abrechnungen zu prüfen, könnte ich mich den ganzen Monat mit diesen Abrechnungen beschäftigen, und wenn man sie ganz genau machen wollte, so müsste man das auch. Aber ich wüsste keinen, der dafür die Zeit hat“. Darüber hinaus wird durchweg das Problem geschildert, dass es für die Prüfung im Grunde schwierig sei, Kriterien zu finden und dann entsprechende Streichungen gegen die Betreuer durchzusetzen; so dass auch bei erfolgter genauer Prüfung, „da noch die Frage (bleibt), was macht dann das Landgericht notfalls, was macht der Beschwerdeentscheidende“. Von diesem Gesichtspunkt her betrachtet, bilden Pauschalierungsmodelle eine Alternative zur Einzelfallabrechnung.

In einigen untersuchten Bezirken wurde eine solche Alternative eingeführt, und zwar nicht die gesetzlich vorgesehene Einzelfallpauschale, sondern generalisierende Pauschalierungsmodelle (wie z.B. Oldenburger oder Osnabrücker Modell). Die Pauschalierung hat in diesen Fällen in bestimmter Hinsicht Positives bewirkt: Für die Rechtspfleger fällt die mühselige und ineffektive Überprüfung der „Spitzabrechnung“ weg, und der Betreuer kann ohne Auseinandersetzungen mit dem Rechtspfleger zu fürchten, seinem Berufsethos gemäß den individuellen, z.T. bei Gericht nicht als abrechnungsrelevant anerkannten Tätigkeiten (z.B. Bekleidungskauf) Betreuungserfordernisse folgen. So kann ein Betreuer „auch einfach mal über einen längeren Zeitraum jemanden sehr intensiv besuchen, weil er (der Betreute, d. Verf.) es unbedingt braucht“ und „muss es dann also nicht irgendwie noch einmal großartig begründen (..), warum das jetzt notwendig war“. Die Rechtspfleger halten zwar an der Wichtigkeit der Kontrolle fest, doch machen sie die Erfahrung, kaum Handhabe in der Überprüfung der Abrechnungen zu haben, so dass sie die Pauschalierung als Ersparnis sinnloser Arbeit begrüßen: „An der Zeit kann ich eh nichts meckern, dann kann ich mich noch eben besser damit abfinden und sagen gut, wir machen eine Pauschalierung“.

Die Kehrseite der Pauschalierung besteht allerdings darin, dass sie bislang kostensteigernd gewirkt hat. In den Amtsgerichtsbezirken Oldenburg, Aurich und Vechta

wurden im Jahre 1999 bzw. in Aurich erst 2000 das Oldenburger Pauschalierungsmodell, in den beiden Bezirken Osnabrück und Meppen jeweils im Jahr 2000 das Osnabrücker Modell der Pauschalierung eingeführt. Die Befunde zeigen, dass mit Einführung der Pauschalierungsmodelle eine sprunghafte Steigerung der Ausgaben eingetreten ist, die dann im Folgejahr auf hohem Niveau verblieben sind (s. Tabelle 5). Der hohe Ausgabenstand ist damit als Begleiterscheinung der Pauschalierung zu interpretieren und deutet darauf hin, dass in der Tat die Berufsbetreuer von der lukrativen Eingangsphase der Pauschalierung (Oldenburger Modell) am meisten profitieren.

Tabelle 5 Aufwendungen der Landeskasse in Steigerungsraten bei den Bezirken mit Pauschalierung

	1998	1999	2000	2001	1998-2001
	%	%	%	%	%
Niedersachsen	22,5	21,2	19,7	18,2	71,5
AG Oldenburg	23,8	79,2	0,6	-0,1	80,1
AG Aurich	21,8	29	85,5	45	169
AG Vechta	8,7	30,2	7,9	5,1	47,6
		1999	2000	2001	1999-2001
		%	%	%	%
Niedersachsen		21,2	19,7	18,2	71,5
AG Meppen		2,1	56,1	13,4	76,9
AG Osnabrück		8,7	24	55,6	92,9

Nicht nur die auf hohem Niveau und daher die Berufsbetreuer zufriedenstellende Pauschalierung führt zu den ausgewiesenen besonderen Kostensteigerungen in den Bezirken, die diese Abrechnungsform eingeführt haben. Weiterhin kostensteigernd – hier überproportional – ist der Umstand, dass die Pauschalierung einen Betreuerwechsel hin zu ehrenamtlichen Betreuern behindert. Zum einen sind die Betreuer daran interessiert, die in der Pauschalierung vorgesehene Mischung aus arbeitsintensiven (d.h. schwierige Klientel) und weniger arbeitsintensiven (d.h. meist Demenzerkrankungen) Fällen möglichst beizubehalten. Zum anderen motiviert die Verringerung der Pauschale nach drei Monaten – wie es im Oldenburger Modell vorgesehen ist – auch nicht zur Abgabe von Fällen, sondern dazu, dass Berufsbetreuer „sich sozusagen auf diesem Pensum ausruhen und sagen na ja ist ja ganz schön, ich habe ja auch weniger Aufwand mit dem Heimbewohner“.

B Versuche der Kostenreduktion in der Praxis

Bei den mit der Betreuung befassten Instanzen ist die auffallende Kostenexplosion nicht unbemerkt geblieben. So hat das außergewöhnliche Engagement von Rechtspflägern dazu geführt, dass im Amtsbezirk Jever fast ausschließlich ehrenamtliche Betreuer und im Bezirk Meppen Vorsorgevollmachten mit der Absicht einer Reduktion der Betreuungskosten eingesetzt wurden. Ob und welchen Erfolg diese Maßnahmen zeitigen und welche Erfahrungen und Urteile über sie in den anderen untersuchten Bezirken vorfindlich sind, ist Inhalt des folgenden Unterpunktes.

B1 Ehrenamtliche Betreuer: Möglichkeiten und Hindernisse für ihren Einsatz**B1.1 Kostenreduzierender Einsatz von ehrenamtlichen Betreuern**

Am deutlichsten zeigt sich im Bezirk Jever, wo im Jahr 2000 eine Stiftung zur Förderung der Anwerbung und Qualifizierung von Ehrenamtlichen gegründet wurde, dass der Einsatz ehrenamtlicher Betreuer die Kostensteigerung eindämmen kann. Der Prozentsatz ehrenamtlicher Betreuer ist dort ungewöhnlich hoch und hat sich zwischen 1999 und 2001 von 96,7% auf 98,7% gesteigert (s. Bezirksanalyse Jever). Obwohl in Jever die Betreuungsbestände sowie Neuansordnungen kontinuierlich gestiegen sind, sind die Kosten konstant geblieben (s. nachfolgende Tabelle 6). Daraus kann man den Schluss ziehen, dass die landesweit kontinuierlich gestiegene Anzahl an Betreuungen sich beim vermehrten Einsatz von ehrenamtlichen Betreuern nicht in der bekannten Weise kostensteigernd auswirken würde.

Tabelle 6 Steigerungsraten der Aufwendungen der Landeskasse in %

	1999	2000	2001
Niedersachsen	21,2	19,7	18,2
AG Jever	-41,7	1,8	-15,2

Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass der Anteil der Ehrenamtlichen einen Einfluss auf die Höhe des *Kostenniveaus* (nicht mit Kostenentwicklung zu verwechseln) hat. So veranschaulicht die nachfolgende Tabelle 7, dass in Bezirken, in denen eine hohe Anzahl von Ehrenamtlichen eingesetzt werden, ein relativ niedriges bzw. unterdurchschnittliches Kostenniveau herrscht. Das herausragend niedrige Kostenniveau im Bezirk Jever wird allerdings durch einen sehr hohen Anteil an Vermögenden unter den Betreuungen aus Altersgründen relativiert. Umgekehrt finden wir im Bezirk Sulingen, in dem ein äußerst niedriger Anteil an ehrenamtlich geführten Betreuungen (30%) vorliegt, ein relativ hohes Kostenniveau vor.

Tabelle 7 Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen

	Anteil ehrenamtlicher Betreuungen bei Erstbestellungen	Aufwendungen der Landeskasse
	in %	in € pro Einwohner
	2001	2001
Niedersachsen	71,9	5,19
AG Meppen	86,5	3,16
AG Jever	98,7	1,64
AG Sulingen	30,4	9,49

Im Folgenden soll erläutert werden, warum der Bezirk Jever eine absolute Ausnahme in Niedersachsen darstellt, d.h. warum nicht landesweit in gewünschtem Maße Ehrenamtliche als Betreuer eingesetzt werden.

B1.2 Familienangehörige als Betreuer: Einsatz gilt nur als eingeschränkt möglich

a) Das Potential an Familienangehörigen als Betreuer gilt weitgehend als ausgeschöpft

Wenn Familienangehörige vorhanden, geeignet und übernahmebereit sind, werden diese auch bestellt. Das Potential scheint weitestgehend ausgeschöpft.

Einige Befragte äußern, dass sich insgesamt Familienbande auflösen und sich die Chance, Angehörige als Betreuer einzusetzen, verringere: Es gebe immer mehr alleinstehende Menschen, und dies besonders „im städtisch geprägtem Umfeld(..), dass eben Familienstrukturen gar nicht mehr vorhanden sind“. Wenn es diese Entwicklung geben sollte, hat sie sich – landesweit betrachtet – noch nicht auf die Betreuungen ausgewirkt: Bei den Neuansetzungen wird deutlich, dass landesweit der Anteil Familienangehöriger kontinuierlich steigt: 56,5% (1999), 61,2% (2000), 62,8% (2001).

In den Bezirken, die durch einen städtischen Kern mit großem ländlichen Umfeld charakterisiert sind, beobachten einige Befragte, dass es auf dem Lande weniger Probleme gebe, Familienangehörige für das Betreueramt zu finden, obwohl auch hier eine abnehmende Tendenz zu erkennen sei, da immer mehr Kinder weiter weg (in die Städte) zögen oder den ehrenamtlichen Betreuern unzumutbare Entfernungen zu verstreuten Einsatzorten nicht zumutbar sei.

Wenn man rein städtisch geprägte Bezirke mit ländlich geprägten vergleicht, scheint sich diese Beobachtung als These nicht zu bestätigen, zumindest nicht auf die Betreuungen schlagend auszuwirken (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8 Anteil der durch Familienangehörige geführte Betreuungen

	Regionale Struktur	Anteil der durch Familienangehörige geführte Betreuungen in %	
		2000	2001
AG Sulingen	ländlich	36,3	29,1
AG Dannenberg	ländlich	49,2	45,5
AG Lüneburg	städtisch-ländlich	40,4	49,7
AG Osnabrück	städtisch (Großstadt)	55,8	50,5
AG Braunschweig	städtisch (Großstadt)	59,9	58
AG Hannover	städtisch (Großstadt)	56,5	58,5
AG Stade	städtisch	51,8	59,9
AG Oldenburg	städtisch	53,3	60,2
AG Aurich	ländlich-kleinstädtisch	60,2	62
AG Vechta	ländlich-kleinstädtisch	66,5	62,4
AG Goslar	ländlich-kleinstädtisch	64	67,2
AG Jever	ländlich	73,3	70,8
AG Bremervörde	ländlich	56,9	71,6
AG Lehrte	städtisch	70,5	78,8
AG Wolfsburg	städtisch	72,8	79,2
AG Meppen	ländlich-kleinstädtisch	78,1	83,5

Die Tabelle 38 zeigt, dass zu den Bezirken mit relativ geringem Anteil Familienangehöriger genauso ländlich geprägte Bezirke gehören (sogar die Spitze bilden: Sulingen mit 29,1% und Dannenberg mit 45,5%), und unter den Bezirken mit relativ großem Anteil Familienangehöriger sich auch städtisch geprägte Bezirke (wie Lehrte und Wolfsburg) befinden.

Die Scheidelinie beim Potential von Familienangehörigen als Betreuer scheint weniger zwischen Stadt und Land als vielmehr zwischen dem Einsatz bei Vermögenden und Mittellosen zu liegen: „Bei bemittelten Betreuten ist die Bereitschaft wesentlich größer das (die Betreuung, d. Verf.) zu übernehmen,... weil man ja auch sein eigenes Erbe sozusagen dann verwaltet... und beim Mittellosen ist es oft so, dass dann gesagt wird, na ja, ist ja sowieso nichts, ich sag mal so lax, ist ja sowieso nichts zu erben, was soll ich mich da noch groß drum kümmern“, so dass sogar häufig „der Kontakt dann ganz abbricht“.

b) Familienangehörige als Betreuer gelten als nur bei der alten Klientel eingeschränkt einsetzbar

Nicht in allen Fällen werden Angehörige als geeignet beurteilt. Das typische Einsatzfeld angehöriger Ehrenamtlicher ist die Klientel der Demenzerkrankungen. Besonders in den Fällen, „wenn die Eltern oder Angehörige bettlägerig sind, Pflegefälle sind und zu Hause gepflegt werden“, ist es in der Regel kein Problem Angehörige einzusetzen. Überwiegend werden die Betroffenen in diesen Fällen vor Einrichtung einer Betreuung schon von den Angehörigen gepflegt und betreut. Zur Antragstellung kommt es dann überhaupt nur, „weil sie quasi von der Einrichtung dahin gedrängt werden, eine Betreuung einrichten zu lassen, damit ggf. Bettgitter oder ähnliches angebracht werden darf oder sei es zur Finanzierung der Heimkosten“ (vgl. Unterpunkt A1.1 b) oder von Institutionen (Banken, Post, Behörden), „um für den Angehörigen (...) überhaupt in einem rechtlichen Rahmen tätig werden zu können, das heißt Pflegegeld zu beantragen und andere Dinge zu veranlassen“.

Dagegen gelten zu betreuende Personen, die psychisch krank oder süchtig sind, als anspruchsvolle und zeitaufwändige Klientel, die im Allgemeinen ehrenamtliche Betreuer fachlich und emotional überfordern. Auch ehrenamtliche Betreuer selbst befürchten solche Überforderungen, gerade bezogen auf eigene Angehörige, denen gegenüber die notwendige emotionale Distanz für eine Betreuung fehlt. So ist es bei Alkoholkranken „prozentual gesehen sehr selten, dass diese Fälle von einem Familienangehörigen versorgt werden, weil die sich damit natürlich überfordert fühlen, weil die Leute so unverträglich sind und so aus dem Ruder laufen, dass sie sagen, der Vater sagt: ‚Ich kann nicht mehr‘“.

Ein weiterer Grund Angehörige nicht zu bestellen, besteht in dem nicht selten anzutreffenden Phänomen, dass Gruppen bzw. Personen innerhalb der Familie gegeneinander opponieren, „gerade auch wenn es die Wohnung oder ein Bankkonto gibt“, sprich: Wenn der Betroffene Vermögen hat. Eine Lösung verspricht dann eine ergänzende Betreuung etwa durch einen Anwalt: „Es hat da auch gar keinen Sinn, den Familienangehörigen alles zu übertragen, weil sehr wahrscheinlich irgendwann mal während des Betreuungsverfahrens eine Interessenkollision entstehen könnte... hier empfehle ich auf Grund der zu erwartenden Schwierigkeiten eventuell von vorne herein einen Anwalt.“

B1.3 Fremde als ehrenamtliche Betreuer: Durchweg nicht genügend vorhanden und viele Hindernisse für ihren Einsatz in der Praxis

Für die Fälle, in denen sich keine Angehörigen eignen oder finden, würde es sich anbieten fremde Ehrenamtliche einzusetzen. Gleichwohl wünschenswert ist die Abgabe zunächst professionell geführter Betreuungen an ehrenamtliche Betreuer. In den untersuchten Bezirken wird offensichtlich, dass beides in der Regel scheitert, da ein Mangel an fremden ehrenamtlichen Betreuern vorherrscht, deren Ursachen im Folgenden analysiert werden.

a) Das schlechte Image des Gerichts verursacht einen Mangel an ehrenamtlichen Betreuern, das damit auch deren Anwerbung erschwert.

Als erster Grund für den Mangel an einsetzbaren ehrenamtlichen Betreuern werden Ängste und Hemmschwellen gegenüber dem Gericht genannt: Einige „Ehrenamtliche (haben) Probleme mit dem administrativen Bereich (..) und mit der Rechnungslegung“. „D. h. die administrative Abarbeitung der Betreuung, davor hat man Angst, nicht die Tatsache, seine Angehörigen, seine Onkel, Tante oder was auch immer zu betreuen, sondern wie man damit umgehen muss mit der Behörde Gericht“. Gegenüber Rechtspflegern wird kritisch vermerkt, dass „da auch noch immer ein komischer Ton rüberkommt. Unverändert. Das höre ich immer wieder. Es gibt sehr viel Beschwerden überhaupt über Rechtspfleger vor Ort. Es kommt immer wieder vor“.

Ein zweiter Grund für den Mangel an ehrenamtlichen Betreuern wird darin gesehen, dass die Einführung von ehrenamtlichen Betreuern in ihre Tätigkeit, die Qualifizierung und die fallbegleitende Beratung nicht befriedigend zu sein scheint, obwohl bekannt ist, dass man „nicht Betreuer werben und sie dann an der Einzelproblematik sterben lassen kann. Sie verlieren dann den Mut, entwickeln Ängste und sind weg vom Fenster“.

Vielfach schrecken entsprechende Erfahrungen von Bekannten ab, sodass sich ein negatives Image des Gerichts entwickelt, demgegenüber auch der finanzielle Anreiz keinen Ausgleich schafft.

Diese Situationsbeschreibung mündet in dem Argument, dass die Anwerbung von ehrenamtlichen Betreuern eines besonderen Aufwandes bedarf. Idealtypisch hat diesen Umstand ein Mitarbeiter der Betreuungsstelle formuliert, der nach einer Aufzählung o.g. Gründe für die negativen Urteile über das Gericht sich in die Lage von enttäuschten ehrenamtlichen Betreuer versetzt: „...‘eine Betreuung mache ich nie im Leben wieder’. Das steht erst mal im Raum. So, und die (die ehrenamtlichen Betreuer, d. Verf.) überzeugen Sie dann erst mal wieder!“

Wenn überdies das negative Image in der Öffentlichkeit verstärkt verbreitet wird, resigniert der o.g. Mitarbeiter vollends. Eine durchgängig schlechte Presse hatte seiner Meinung nach zur Folge, dass frühere Informationsabende, die im Rahmen der Querschnittsarbeit von der Betreuungsstelle abgehalten wurden, so gut wie keinen Anklang gefunden haben, so dass die Bemühungen bald eingestellt wurden.

b) Sowohl von der Betreuungsbehörde als auch von Vereinsbetreuern wird auf fehlende Kapazitäten als Ursache für die mangelhafte Rekrutierung von ehrenamtlichen Betreuern verwiesen

Den Betreuungsbehörden (§§ 4,5 BtBG) und den Betreuungsvereinen (§ 1908 f Abs.1 Nr.2 BGB) obliegt die Verpflichtung, im Rahmen der sog. Querschnittsaufgaben ehrenamtliche Betreuer einzuwerben, diese in ihre Aufgaben einzuführen, fortzubilden und zu beraten. Für die von den anerkannten Betreuungsvereinen wahrzunehmenden Querschnittsaufgaben gewährt das Land Niedersachsen den Vereinen nach Maßgabe der „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Betreuungsvereinen“ Zuschüsse, an denen sich je nach Landkreis und kreisfreier Stadt in unterschiedlicher Höhe und Umfang auch die kommunalen Betreuungsbehörden beteiligen. Das Niedersächsische Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales (MFAS) hat darüber hinaus beschlossen, ab Beginn des Jahres 2002 den Betreuungsvereinen neben der Festbetragsförderung eine Fallpauschale von 500 € für die Gewinnung eines ehrenamtlichen Betreuers zu gewähren.

Dem angesichts der Vorbehalte gegenüber dem Gericht hohen Aufwand für das Anwerben von ehrenamtlichen Betreuern stehen Hindernisse seitens der Betreuungsstellen und Betreuungsvereine entgegen.

Betreuungsstellen weisen auf fehlende personelle Kapazitäten für das Einwerben hin. Es gibt etwa eine Klage über die Ausstattung mit lediglich einer Ganztagsstelle: „So ist die personelle Ausgestaltung. Die war früher ganz anders, wo wir das Gros der Betreuungen hatten. Da hatten wir 4 Behördenbetreuer hier sitzen und immer die zwei Zuarbeitungskräfte auch noch. Da wurden mit Blick auf die Abgänge zu den Berufsbetreuern gleich die Stellen eingespart und abgebaut“. Der Rechtspfleger in diesem Bezirk bestätigt diese Klage: Die „Aufgabe des Betreuungsvereins ist ja auch die Rekrutierung von ehrenamtlichen Betreuern. Das ist eine Aufgabe, die die Betreuungsstelle hier nicht mehr leisten kann. Weil die nur mit einem Mann besetzt ist (holt tief Luft)“.

Personelle Kapazitäten fehlen auch bei den Betreuungsvereinen. In einigen Bezirken gibt es gar keinen Verein (von den 47 Landkreisen und kreisfreien Städten in Niedersachsen weisen derzeit 12 keinen anerkannten Betreuungsverein auf), und/oder die Vereinsmitarbeiter konzentrieren sich aus finanziellen Gründen (Kritik an den Zuschüssen für die Querschnittsarbeit) auf professionelle Betreuungen, worunter die Querschnittsarbeit deutlich leidet: „dadurch, dass die Finanzierung der Querschnittsarbeit so (ist), wie sie ist, müssen also auch doch so einige Betreuungen noch geführt werden, um, gerade wir als Vereinsbetreuer, um die Kosten decken zu können“.

Es scheint daher im Gegenteil für manche Vereinsbetreuer gar nicht die Alternative von ehrenamtlichen Betreuern in Frage zu kommen. So antwortet ein Vereinsbetreuer auf die Frage, ob ein entsprechender Betreuerwechsel in seinem Verein überhaupt vorkommt: „Nein, entweder, denke ich, wird die Betreuung aufgehoben, oder ich mach' sie weiter, aber ich hab' es noch nicht vorgeschlagen“.

Gerade der Bezirk Jever, der beim Einsatz von ehrenamtlichen Betreuern beispielhaft erfolgreich ist (für 98,7% aller neu angeordneten Betreuungen werden Ehrenamtliche eingesetzt), verweist auf die Bedeutung personeller Kapazitäten. Er ist nur durch das außergewöhnliche Engagement einer einzelnen Person und einer muster-gültigen Kooperation des Gerichts, das quasi Beruf und Ehrenamt vereint, möglich geworden.

c) Die Einsatzmöglichkeiten von ehrenamtlichen Betreuern werden als im wesentlichen auf die alte Klientel beschränkt gesehen.

Bei der Thematisierung der Einsatzmöglichkeiten von ehrenamtlichen Betreuern wird quer durch die Bezirke vor einer Überforderung gewarnt. Diese Warnungen betreffen nicht die Bereiche Gesundheitsfürsorge und Vermögenssorge - z.T. in Kombination mit professionellen Betreuern -, auch nicht die Möglichkeit, insbesondere bei Altenheimbewohnern nach einer „crash-Phase“ von ca. einem halben Jahr einen Betreuerwechsel vorzunehmen; sie betreffen vielmehr die neue Klientel, die als exklusives Einsatzfeld für professionelle Betreuer gilt (vgl. Unterpunkt A1, 2 c).

So ist das Urteil über die Möglichkeit psychisch Kranke zu betreuen, negativ: „die (ehrenamtlichen Betreuer, d. Verf.) könnten das auf keinen Fall. Das ist so anspruchsvoll, also auch rein fachlich gesehen, also dass die das beim besten Willen nicht schaffen würden“. Die gleiche Einschätzung gilt für Suchtkranke: „Also, ich würde privat davor zurückschrecken, wenn ich einen Alkoholiker übernehmen sollte“. Schranken der Einsetzbarkeit werden nicht nur in mangelnder Kompetenz, sondern auch in fehlender Autorität für eine oft notwendige Interessensdurchsetzung von Anliegen des Betreuten gegenüber Einrichtungen gesehen. Lediglich das Vorhandensein „menschliche/sozialer Kompetenzen“ und „Lebenserfahrung“ wird ihnen zugute gehalten.

Die überdurchschnittlich hohe Anzahl von in den Bezirken Jever und Goslar eingesetzten ehrenamtlichen Betreuern bestätigt zunächst diese Sichtweise, denn deren Klientel setzt sich überwiegend aus Heimbewohnern zusammen. Die hohe Quote von 98,7% (Jever) aller neu angeordneten Betreuungen mit ehrenamtlichen Betreuern lässt dennoch vermuten, dass in anderen Bezirken mit relativ hohen Anteilen von Altenheimbewohnern am Gesamtklientel (z.B. Bremervörde) das Potential an ehrenamtlichen Betreuern nicht ausgeschöpft wurde. Auf den zweiten Blick belegen Jever und Goslar allerdings auch, dass das ansonsten durchweg geäußerte Urteil, Ehrenamtliche seien mit dem Führen schwieriger Betreuungen von psychisch Kranken und Suchtkranken überfordert, so nicht stimmt. Es sind für diese Aufgaben durchaus auch ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen, die zudem allgemein und mehrfach einsetzbar sind. So hat z.B. der Betreuungsverein in Goslar „in den letzten zwei Jahren es geschafft(..), dass Ehrenamtliche soweit qualifiziert wurden, dass sie rechtlich und vom Krankheitsbild schwierige Betreuungen führen können“ und „da sind auch Männer und Frauen dabei, die führen nicht nur eine Betreuung, sondern drei, vier, fünf, manche sogar auch 10 Betreuungen“.

Diese Einsatzmöglichkeiten von ehrenamtlichen Betreuern wurden durch einen hohen Qualifizierungs- und Begleitungsaufwand eröffnet, d.h. mit einer praktisch-konstruktiven Antwort auf die o.g. Kritik am Gericht.

Beispielsweise wird über einen Erstkontakt die individuelle, menschliche Passung der potentiellen Betreuungsverhältnisse geprüft: „Es wird ein Erstkontakt hergestellt und anschließend teilt uns der vorgesehene oder die vorgesehene Bürgerin oder Bürger mit, ob gewissermaßen so die Art Chemie stimmt und erklärt sich bereit, die Betreuung zu übernehmen“.

Die Betreuerstiftung in Jever spricht interessierte Bürger an und organisiert eine anschauliche Aufklärung über Inhalte und Bedingungen der ehrenamtlichen Tätigkeit, dass also Interessenten „hier die Möglichkeit haben, nicht ins kalte Wasser geworfen

zu werden, sondern auch mal einmal mitgehen können, wie sieht es überhaupt so im Heim aus, wie läuft das da ab usw.“.

Die Stiftungsarbeit gewährleistet Informationen, Erfahrungsaustausch und wechselseitige praktische Unterstützung für ihre Mitglieder: „Aussage einer Dame: Jetzt sind im Heim A hier bei uns bestimmt fünf Betreuer unterwegs, keiner weiß von dem anderen etwas und drei davon haben das gleiche Problem und könnten sich eigentlich gegenseitig helfen“. In der Stiftung „wird ein reger Erfahrungsaustausch, gegenseitige Hilfestellung und Fragestellung und auch neue Entwicklungen im Betreuungsrecht aufgezeigt... Es wird auch dann untereinander eine Vertretung teilweise organisiert.“

d) Die Einrichtung professioneller „Stand-By“-Berufsbetreuer gilt im Vergleich zur Bestellung ehrenamtlicher Betreuer als einfacherer Weg.

Das Stereotyp „Akte vom Tisch“ kennzeichnet eine verbreitete Praxis vom Gericht und den Betreuungsbehörden bei der Bestellung von Betreuern. In einfacher, aber zeitsparender Weise werden dann die vielen, oben beschriebenen Mühen mit der Einwerbung und Begleitung von ehrenamtlichen Betreuern vermieden; Erweiterungen eingerichteter Betreuungen oder zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise doch noch notwendige Ablösung ehrenamtlicher Betreuer werden verhindert, wenn von vorneherein ein professioneller Betreuer eingesetzt wird: „Ein ehrenamtlicher Betreuer braucht viel mehr Unterstützung durch das Vormundschaftsgericht, bei Berufsbetreuer im Regelfall braucht man ja nicht so viel an Informationen zu vermitteln, weil der Berufsbetreuer weiß, worum es geht. Beim ehrenamtlichen Betreuer ist es ja so, dass allein schon das Verpflichtungsgespräch ja wesentlich arbeitsaufwendiger ist und das sich beim ehrenamtlichen Betreuer auch viel mehr telefonische rückfragen habe. Dass ich beim ehrenamtlichen Betreuer viel mehr unverständliche Anträge habe, wo ich dann wiederum Rückfragen muss. Was ist denn damit gemeint. Oder wo ich praktisch mehr Schriftverkehr führen muss und wo auch die ehrenamtlichen Betreuer natürlich wesentlich mehr persönlich hier zum Amtsgericht kommen und eben halt überfordert sind und dann eben die Hilfe des Vormundschaftsgerichts suchen“.

Diese Suche nach dem einfachen Weg wird durch Arbeitsüberlastungen im Gericht, unerfahrenen Richtern, geringeren Karrierechancen von Richtern im Betreuungsbereich und entsprechend häufigem Personalwechsel am Gericht gefördert.

Die vom Gesetz und von der Berufsehre gebotene reibungslose Fallbearbeitung scheint garantiert, weil die Professionalität und Flexibilität eines „Stand-by-Berufsbetreuer“ genutzt wird, der 24 Stunden und am Wochenende zur Verfügung steht: „gut da macht man sich, muss ich auch zugeben, häufig nicht mehr die Mühe und guckt nach einer Privatperson, wer kann es denn nun machen, wer würde es denn machen. Ich habe doch den Fundus der Berufsbetreuer und warum nicht?“.

Von der geringen Personaldecke her erscheinen mögliche Betreuerwechsel hin zu ehrenamtlichen Betreuern lediglich als Ideal, nicht aber als leistbarer Aufwand, wenn wie in einer Betreuungsstelle argumentiert wird: „Ich könnte, wenn ich natürlich mehr Zeit hätte, die Planstelle bei uns in der Betreuungsbehörde es zuließe, mich in dem Bereich mehr engagieren, um von der berufsmäßigen Betreuertätigkeit in kürzeren Abständen eine nochmalige Überprüfung vorzunehmen, um da eventuell einen Ehrenamtlichen einzubinden“.

B2 Vorsorgevollmachten werden für sinnvoll erachtet, mindern die Betreuungskosten gegenwärtig noch kaum

Ein Vorrang von Selbsthilfemöglichkeiten gegenüber einer Betreuung nach § 1896 Abs.2 S.2 BGB ist in denjenigen Fällen denkbar, in denen der Volljährige wirksam einen Bevollmächtigten bestellen kann, also geschäftsfähig ist, und einen solchen auch tatsächlich bestellt hat. Eine wirksame und ausreichende Vorsorgevollmacht schließt in der Folge – soweit sie dem Gericht bekannt ist – die Anordnung einer Betreuung aus und dient darüber hinaus der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechtes. Die eigene Vorsorge durch umfassende Bevollmächtigung im Rahmen einer Vorsorgevollmacht zu treffen, wurde als gesetzlich geregelte vorrangige Alternative erst mit dem Betreuungsgesetz im Jahre 1992 eingeführt.

Unter dem Aspekt der Vermeidung von Betreuungen und damit auch einer möglichen Kostenreduzierung wird vom Gesetzgeber deshalb dem Rechtsinstitut der Vorsorgevollmacht eine große Bedeutung beigemessen.

In den untersuchten Bezirken wurden von allen Befragten die Vorsorgevollmachten grundsätzlich als sinnvolle Alternative zu Betreuungen angesehen und begrüßt. Diese durchgängig positive Einschätzung zu den Möglichkeiten einer Vorsorgevollmacht steht zunächst im Raum, sie hat allerdings ihren nachvollziehbaren Beleg in der tatsächlichen Umsetzung noch nicht gefunden.

So finden sich in der Gerichtspraxis bislang nur sehr wenig Hinweise darauf, dass sowohl Vorsorgevollmachten erfragt wurden, als auch von bereits vorliegenden Vorsorgevollmachten Gebrauch gemacht worden ist. Begründet wird dies mit einem nach wie vor geringen Bekanntheitsgrad der Vorsorgevollmachten und einer mangelnden Akzeptanz in der Bevölkerung, wie auch mit einer verspäteten Vorlage, nachdem Betreuungsverfahren von Gerichten ohne Kenntnis von bestehenden Vollmachten angeordnet worden waren.

Beklagt wird, dass Vollmachten häufig zu spezifisiert bezüglich der Aufgabenkreise sind oder Mängel in der Form aufweisen. Sie finden entsprechend keine Anerkennung bei Banken, Post und Behörden, die genannten Institutionen wollen „gerne den grünen Ausweis haben“, „so einen Ausweis, da steht ein Dienstsiegel drauf“ (Betreuerausweis).

Bedauert wird überdies quer durch die einzelnen Bezirke, dass vielfach Unsicherheit darüber herrscht, wann und unter welchen Umständen Vorsorgevollmachten wirksam sind. Der angestrebte betreuungsvermeidende und kostensparende Effekt von Vorsorgevollmachten tritt nicht ein, weil letztlich deshalb doch Betreuungen trotz vorhandener Vollmachten eingerichtet werden. Abgesehen davon blieben auch bei wirksamen Vollmachten gerichtliche Verfahren zu §§ 1904, 1906 BGB, evtl. mit Verfahrenspflegern, weiterhin unentbehrlich.

Der **Bezirk Meppen** –als Sonderfall für das besondere Engagement bzgl. Vorsorgevollmachten – belegt, dass eine (zumindest kurzfristige) Reduktion von Betreuungen über die Vorsorgevollmacht nicht zu erwarten ist. Hier wird schon seit 1988 die Vorsorgevollmacht von Seiten eines Rechtspflegers als Alternative zur (damaligen) Gebrechlichkeitspflegschaft und seit 1992 als Alternative zur Einrichtung einer Betreuung geworben. Es werden inzwischen etwa 600 Vollmachten, Betreuungsverfügungen und Patientenverfügungen bei Gericht verwahrt und es habe „in den letzten 3 Jahren ca. 150 Anträge (...) (gegeben) für Fixierung bzw. Unterbringung und unterbringungsähnliche Leistungen, die aufgrund einer Vollmacht richterlich genehmigt wurden, ohne dass es zu einer Betreuung gekommen ist“.

Das vermehrte Vorhandensein von Vorsorgevollmachten macht sich aber (zumindest im Moment noch) nicht in einem zahlenmäßigen Rückgang bei den Neuaneinandersetzungen von Betreuungen bemerkbar, wie der Tabelle 9 zu entnehmen ist.

Tabelle 9 Steigerungsraten bei der Neuaneinderung von Betreuungen

	1999	2000	2001	1999-2001
	%	%	%	%
Nds.	0,8	28,5	10,0	41,4
AG Meppen	4,8	81,7	27,3	131,3

Im Bezirk Meppen sind Vorsorgevollmachten eher ein Thema für „ältere Bevölkerungskreise“, die „sehr wohl umfassende Vorsorge treffen möchten“. Diese Klientel zählt aber gerade zu den weniger arbeits- und kostenintensiven Betreuungen, die überdies auch von ehrenamtlichen Betreuern geführt werden können. Der durch den Einsatz von Vorsorgevollmachten reduzierte Kostenaufwand beschränkt sich in solchen Fällen lediglich auf das Einsparen der Aufwandspauschale für ehrenamtliche Betreuer.

Die fehlende kostenmindernde Funktion von Vorsorgevollmachten rührt zumindest jetzt noch daher, dass sich ihr Einsatzfeld bislang auf die Klientel der Demenzerkrankungen zu beschränken scheint, und hier in der Regel auf die Bemittelten: „Ja, die Bundesdeutschen sind Sicherheitsfanatiker und ich glaube, das (die Vorsorgevollmacht, d. Verf.) ist ein Thema für Mittelschichtangehörige. Man muss ja auch was vorzusorgen haben, und teilweise ist es ja so, die unter Betreuung fallen, das sind ja, na ja, das ist natürlich jetzt so eine Schätzung, also viele Leute die Vorsorgevollmachten anstreben, die kommen wahrscheinlich auch nicht so schnell unter Betreuung, die sorgen schon auch anders für ihr Leben vor.“

V. ERKENNTNISSE AUS DEN EMPIRISCHEN ERGEBNISSEN FÜR DIE VERFAHRENSPRAXIS

Durch alle Untersuchungsschritte hindurch lässt sich ein ausgeprägtes Problembewusstsein, z.T. ein großes Unbehagen über die gegenwärtige Kostensituation beobachten. Insgesamt gesehen hat die Untersuchung gezeigt, dass angesichts der negativ bewerteten Kostenentwicklung die gegenwärtigen Steuerungsmöglichkeiten eher kritisch gesehen werden. Das zeigen im Einzelnen die folgenden Ergebnisse:

a. Inhalt und Grenzen der Einhaltung des Erforderlichkeitsgrundsatzes sind mit dem geltenden Recht nicht beantwortbar

Es wird sehr unterschiedlich bewertet, was rechtliche und was soziale Betreuung ist, zum Teil finden sich offene Widersprüche bei den Begriffsverwendungen. Der mit dem Betreuungsrechtsänderungsgesetz zum 1.1.1999 unternommene Versuch, den weiten Begriff der Betreuung auf rechtliche Angelegenheiten zu beschränken, ist ins Leere gegangen. Die Praxis hat daraus keine Eingrenzungshilfe erhalten, den Gerichten verbleibt nach wie vor ein erheblicher Gestaltungsrahmen. Dieses Ergebnis findet seine Bestätigung in den durchgängig gestiegenen Eingangs- und Betreuungsfallzahlen, in neuen Klientengruppen wie auch in den überproportional gestiegenen Kosten (d.h. Aufwand pro Fall nicht eingrenzbar).

b. Aufgabenverlagerung hin zu den Gerichten

Infolge eigener gekürzter Sach- und Personalmittel sowohl im Bereich der Einrichtungen als auch der sozialen Dienste der Städte und Landkreise ist es über das Rechtsinstitut der Betreuung zu einer Verlagerung von Aufgaben hin zu den Gerichten gekommen. Das bedingt hier bei den Betreuungen quantitative Ausweitungen wie komplexere und aufwendigere Fälle. Die Aufgabenverlagerung konnte nur erfolgen, weil die Abgrenzungsversuche zwischen rechtlicher und sozialer Betreuung in der Praxis gescheitert sind, und in der Folge der Betreuer allen Zugriffen und Aufgabenerweiterungen ausgesetzt ist.

c. Die Zusammensetzung der Klientel hat sich geändert.

Neben dem klassischen Bereich der Altersdementen liegen neue Schwerpunkte bei psychisch Kranken und mehrfachgeschädigten Abhängigen mit einem wachsenden Anteil junger Menschen an diesen beiden neuen Großgruppen. Diese Klientel ist besonders zeit- und daher kostenintensiv und beinhaltet in der Regel Langzeitfälle. Für diese Klientel scheinen Ehrenamtliche nicht geeignet, da sie inhaltlich und insbesondere zeitlich überfordert sind. In der Regel muss deshalb auf professionelle Betreuer zurückgegriffen werden.

d. Steter Anstieg professioneller Betreuer.

Die seit 1992 zu beobachtende Zunahme an Berufsbetreuern setzt sich weiter fort.

Die neue Klientel ist das exklusive Einsatzfeld für professionelle Betreuer. Aber nicht nur hier werden sie eingesetzt, sondern aufgrund eines Mangels an Ehrenamtlichen auch weiterhin in den sog. klassischen Bereichen. Neue Berufsbetreuer finden schnell eine ausreichende Auslastung, Sorgen um Folgeaufträge werden nur verein-

zelt geäußert. Da es keine Qualitätsstandards für professionelle Betreuer gibt, steht dieses Marktsegment vielen Interessierten (Sozialpädagogen, Sozialarbeitern) offen, die sich in der gegenwärtigen schwierigen Arbeitsmarktlage eine selbständige Tätigkeit als Alternative erschließen. Demgemäß gibt es neben vielen qualifizierten Berufsbetreuern auch einen nicht unerheblichen Teil mit mangelnder Befähigung, die erst im Laufe der Tätigkeit durch „learning by doing“ ausgeglichen wird.

e. Die Abrechnungspraxis der professionellen Betreuer ist nur schwer zu steuern

Es gibt keine handhabbaren Strukturierungsmöglichkeiten der Aufgabenwahrnehmung von professionellen Betreuern. Die Gerichte besitzen kein ausreichendes Kontrollinstrumentarium und sind im Wesentlichen auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben der Berufsbetreuer angewiesen. Der Vorwurf mangelnder Abrechnungsehrlichkeit geht aus diesem Grunde bis auf krasse aber eher seltene Betrugsfälle in der Regel ins Leere. In diesem Zusammenhang machen sich auch die mangelnden Abgrenzungsmöglichkeiten von sozialen und rechtlichen Aufgaben geltend. Es gibt wenige Tätigkeiten, die nicht bei hinreichend geschickter Zuordnung legitim abrechenbar sind („Scheinkontrollierbarkeit“).

f. Pauschalierung und Zeitbegrenzung nach §§ 1836b S.1 Nr.1 u. 2, 1836 Abs.1 S.2, 1908i BGB

Auch wenn diese Möglichkeit der Zubilligung eines festen Geldbetrages und der Begrenzung der für die Führung einer Betreuung erforderlichen Zeit durch das Betreuungsrechtsänderungsgesetz (BtÄndG) mit Wirkung zum 1.1.1999 geschaffen wurde, so lässt sich durch alle untersuchten Bezirke hindurch feststellen, dass durch diese Regelung die Praxis keine umsetzbare Entscheidungshilfe erhalten und demzufolge davon keinen Gebrauch gemacht hat. Die Gründe dafür liegen einerseits in den zu Beginn einer Betreuung wegen der Unterschiedlichkeit der Fälle nicht verlässlich einschätzbaren Abläufen. Infolgedessen hat es sich für Richter und Rechtspfleger als unmöglich erwiesen, den erforderlichen Zeitrahmen festzulegen und die Pauschale zu bestimmen, die erst durch Multiplikation des zuvor ermittelten Zeitaufwandes mit den Stundensätzen des § 1 Abs.1 BVormVG errechnet werden kann. Andererseits besteht auf der Entscheidungsebene der professionellen Betreuer (vgl. § 1898 Abs.2 BGB) wenig Bereitschaft, unter diesen auch für sie unwägbaren Umständen, eine Betreuung zu übernehmen. Obwohl grundsätzlich nach § 1898 Abs.1 BGB eine an die Eignung und Zumutbarkeit geknüpfte Verpflichtung zur Übernahme einer Betreuung besteht, wird sie – sanktionslos – von einer vorherigen Bereiterklärung des vorgesehenen Betreuers abhängig gemacht.

g. Weiterer Rückgang der Behördenbetreuungen

Die Zahl der für die Landeskasse günstigen Behördenbetreuungen ist weiter stark rückläufig. Innerhalb von 10 Jahren ist ein Rückgang von annähernd 70% zu beobachten. Diese Entwicklung erscheint irreversibel, da diese Form von Betreuungen das letzte Glied in der Betreuerkette darstellt und in der gesetzlichen Regelung des § 1900 Abs.4 BGB ihren Ausdruck findet. Behördenbetreuungen sind bei gesetzekonformer Anwendung die absolute Ausnahme. Abgesehen davon ist den Gerichten die

zunehmende Personalknappheit der Betreuungsbehörden bekannt, so dass sie auch mit Rücksicht darauf von Behördenbetreuungen absehen.

h. Geeignete ehrenamtliche Betreuer als Problemfeld

Die Gewinnung Ehrenamtlicher ist mühsam und sowohl durch Personalengage als auch durch Finanzierungsprobleme der damit Befassten (Betreuungsvereine im Rahmen der Querschnittsarbeit und Betreuungsbehörden) eingeschränkt. Die Anwerbung, Qualifizierung und Begleitung interessierter ehrenamtlicher Betreuer bedeutet einen hohen Aufwand, der infolge fehlender personeller Kapazitäten bei Vereinen und Betreuungsbehörden nicht im erforderlichen Rahmen erbracht werden kann. Ehrenamtliche Betreuer ohne Vorkenntnisse sind kaum sinnvoll einsetzbar, bei anderen bestehen Probleme im administrativen Bereich und bei der Rechnungslegung.

i. Umfangreiche, wiederkehrende Verfahrenshandlungen

Bei der Schaffung des Betreuungsrechtes hat man ein Zwei-Klassen-Recht vermeiden wollen. Das führt dazu, dass auch bei Schwerstbehinderten und unumkehrbaren Verläufen aufwendige Verfahrensrituale immer wieder durchlaufen werden müssen (Gutachten, evtl. Verfahrenspfleger- und Betreuerbeteiligungen, die ggf. zu vergütungspflichtigen Mitwirkungshandlungen führen), die kaum vermittelbar und deren Ergebnis für alle Beteiligten offensichtlich ist.

j. Vorsorgevollmachten sind gegenwärtig noch kein Mittel zur Kostenreduktion

Vorsorgevollmachten sind noch wenig bekannt und konnten sich bislang unter dem Gesichtspunkt der Kostenreduzierung kaum bewähren. Das Einsatzfeld der Vollmachten scheint sich bisher auf die Klientel der Alten und Demenzerkrankten zu beschränken, und hier in der Regel auf Vermögende. Wenn Vollmachten vorhanden sind, weisen sie häufig Mängel in Form und Inhalt auf, so dass sie nicht die nötige Anerkennung finden. Auch bei wirksamen Vollmachten bleiben gerichtliche Verfahren zu §§ 1904, 1906 BGB, evtl. mit Verfahrenspflegern, weiterhin unentbehrlich.

VI. MÖGLICHKEITEN DER KOSTENREDUZIERUNG IM EIGENEN BEREICH

a. Kurzfristige Betreuerwechsel bei Demenzerkrankten

Einen Großteil der zunächst berufsmäßig geführten Betreuungen bei Demenzerkrankten, die bis 60% aller Betreuungsfälle insgesamt ausmachen und zunächst berufsmäßig geführt wurden, können nach einer Laufzeit von etwa 6 Monaten in ehrenamtliche Betreuungen umgewandelt werden. Es besteht die Bereitschaft und Möglichkeit der Gerichte zu diesen kurzfristigen Betreuerwechseln.

b. Weiteres Potential für Betreuerwechsel

Die Bezirksanalysen haben übereinstimmend gezeigt, dass noch erhebliches Potential für weitere Betreuerwechsel vorhanden ist, eine zeitnahe und vollständige Umsetzung bislang jedoch an der unzureichenden Zahl einzusetzender ehrenamtlicher Betreuer scheitert. Das betrifft sowohl den Bereich der Familienangehörigen als auch der sonstigen ehrenamtlichen Betreuer.

c. Großer Einspareffekt durch Begleitung und Qualifizierung Ehrenamtlicher

Dass betriebener Aufwand und Engagement sowohl bei der Gewinnung als auch bei der Begleitung und Qualifizierung ehrenamtlicher Betreuer zum Erfolg führt, zeigt insbesondere die Bezirksanalyse von Jever. Zum einen sind dort mit einem Anteil von insgesamt 98,7% Ehrenamtliche in ausreichender Zahl vorhanden, zum anderen belegt dieser Bezirk wie der von Goslar auch, dass mit hohem Begleitungs- und Qualifizierungsaufwand ehrenamtliche Betreuer allgemein und mehrfach einsetzbar sind, selbst in schwierigen Betreuungen bei psychisch Kranken und Suchtkranken.

d. Weichenstellung hin zu Stiftungen

Zur stärkeren Gewinnung und Weiterqualifizierung ehrenamtlicher Betreuer sollte neben der Querschnittsarbeit der Betreuungsvereine/Betreuungsbehörden verstärkt auf die Errichtung von Betreuerstiftungen hingewirkt werden. Da es immer mehr auf regionale Problemlösungen zur Reduzierung der Betreuungsfolgekosten ankommt, bietet sie Stiftern die Möglichkeit der sozialen Beteiligung in Form ehrenamtlicher Tätigkeit und ehrenamtliches Bürgerengagement kann darin eine dringend benötigte zentrale Anlaufstelle finden. Durch eine Stiftung kann die Anerkennungskultur ehrenamtlicher Arbeit entwickelt, die Rahmenbedingungen für ehrenamtlichen Einsatz verbessert, und das Image des Ehrenamtes durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit aufgewertet werden. Eine finanzielle Beteiligung des Landes ist dabei nicht erforderlich, da das Stiftungsvermögen in der Regel von den Stiftern erbracht werden kann (Beispiel der Betreuerstiftung Jever).

e. Ablassen von bisherigen Pauschalierungsmodellen

Die bisherigen Pauschalierungsmodelle haben sich unter zwei Gesichtspunkten nicht bewährt und sollten überdacht werden: Die Befunde zeigen einerseits, dass mit ihrer Einführung eine übermäßige Kostensteigerung verbunden ist. Die Kostenzuwächse insgesamt lagen während einer Zeitspanne von drei bzw. vier Jahren im mittleren bis

hohen zweistelligen Prozentbereich. Erleichterungen brachte die Pauschalierung nur im Rechtspflegerbereich, wo zeitaufwendige Abrechnungsprüfungen eingespart wurden.

Andererseits verhindert die Pauschalierung die Abgabe und den Wechsel an Ehrenamtliche. Da die Pauschalen auf eine Mischung von arbeitsintensiven und leichteren Fällen ausgerichtet ist, sind die professionellen Betreuer eher geneigt, diese Mischung möglichst beizubehalten. Damit steht der Abgabe zumindest der einfach gewordenen Betreuungen an Ehrenamtliche ein (weiteres) Hindernis entgegen (im Übrigen wird die Regelung in § 1897 Abs.6 S. 2 BGB unterlaufen).

f. Bessere Koordination

Bei besserer Koordination innerhalb der Gerichte (Verhältnis Richter - Rechtspfleger) als auch außerhalb im Verhältnis zu den Betreuungsbehörden können durch verbesserten Austausch aktualisierter Informationen die Anordnungen von zu umfangreichen Aufgabenkreisen vermieden, die Betreuerauswahl effizienter vorgenommen und alternative Angebote und Maßnahmen, die eine Betreuung zeitlich begrenzen bzw. überflüssig machen, nachhaltiger berücksichtigt werden.

Kein häufiger Richterwechsel: Vorrangig erfahrene RichterInnen sollten längerfristig mit Betreuungen befasst sein. In der Kritik steht die oftmals nur kurzfristige Richtertätigkeit im Betreuungsdezernat. Schnelle Richterwechsel schaffen wiederholt Kommunikationsprobleme sowohl im Verhältnis zu Rechtspflegern als auch zu Betreuungsbehörden. Eine längere Verweildauer am Gericht würde sich kostengünstig auf das Verfahren auswirken, weil die Angemessenheit des Einsatzes professioneller Betreuer und mögliche Betreuungsumstellungen auf Ehrenamtliche aufgrund besserer Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten eher überprüft würden.

g. Verfahrenspflegschaften

Durch alle Befragungen hindurch lässt sich beobachten, dass Verfahrenspflegschaften kein oder ein nur geringes Gewicht beigemessen wird und sie lediglich als Mengengeschäft betrachtet werden. Wegen des dadurch bedingten minimalen Arbeitsaufwandes könnten notwendige Verfahrenspflegschaften größtenteils kostenneutral durch Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine übernommen werden. Vom Umfang her handelt es sich landesweit um ca. 10.000 Verfahrenspflegschaften (1999: 7.356, 2000: 8.705, und 2001: 9.698).

h. Vorsorgevollmachten

Vorsorgevollmachten können mittelfristig zu einem kostenreduzierenden Instrument werden.

Das setzt voraus, dass das Rechtsinstitut der Vorsorgevollmacht gestärkt wird. So muss in der Öffentlichkeitsarbeit über das bisher Geleistete hinaus noch umfassender über die Bedeutung von Vorsorge aufgeklärt und für sie als Mittel zur privatautonomem Gestaltung eigener Lebensverhältnisse geworben werden. Das beinhaltet zugleich eine Offenheit und Ehrlichkeit in den Informationen, um die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen. Die Aufgeschlossenheit zur Befolgung von Vorsorgeappellen ist dann am größten, wenn verdeutlicht wird, daß Vollmachten zum einen ein tiefes Vertrauen gegenüber dem Bevollmächtigten voraussetzen und zum anderen wel-

che Risiken mit Vollmachten verbunden sind. Darüber hinaus wäre es für die Akzeptanz im Rechtsverkehr vorteilhaft, wenn zumindest die bislang kursierenden Vorschläge aufeinander abgestimmt oder gar bundeseinheitliche Standards für Mustervordrucke eingeführt werden, um Identität, Authentizität und Wirksamkeit von Vorsorgevollmachten zu gewährleisten.

Bei der Verwaltung der Vollmachten kommt ihrer rechtzeitigen Verfügbarkeit eine entscheidende Rolle zu. Es wird wesentlich darauf ankommen, dass die Vormundschaftsgerichte von der Existenz der Vorsorgevollmachten erfahren, bevor eine Betreuung eingerichtet wird. Um das sicherzustellen, müsste ein landesweites oder länderübergreifendes Verfahren zur Registrierung von Vorsorgevollmachten mit jederzeitigem Zugriffsrecht für die Gerichte geschaffen werden.